



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Samferdselsdepartementet
Espen Rindedal
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SFK: TBS	S. BEH: ESL
18 SEPT. 2006	
S.NR. 05 672-29	AVSKREVET
ARKIV 660	

Deres ref.: 05/672-LL

Vår ref.: 2006/1330 - 3
MAB JAPF 520

Saksbeh.: Jan Petter Fedje

Dato: 13.09.2006

■ Høringssvar - Ny felles parkeringsregulering - høring av rapport

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev datert 13. juni 2006 om ny felles parkeringsregulering. I høringen fokuseres det blant annet på problemstillinger for brukere av parkeringstjenester, og forskjeller mellom offentlig og privat regulert avgiftsparkering. Eventuelle konkurransevriddinger i næringen blir vurdert. De mulige konkurransevriddingene som utvalget påpeker gjør seg i dag formelt sett bare gjeldende der det etter gjeldende rett er konkurranse mellom offentlige og private aktører, dvs. utenfor offentlig vei og hvor kommunale selskaper/foretak opptrer med de rettigheter som følger av parkeringsforskriften og vegtrafikkloven.

I høringsdokumentet pekes det på ulikheter når det gjelder skatteplikt, innkrevingsinstrumenter, kompetansekrav, betalingsordninger, klagebehandling og skilting. I tillegg omtales konkurranseforhold knyttet til den kommunale eneretten til å drive avgiftsparkering på offentlig skiltet vei åpen for alminnelig ferdsel.

Konkurransetilsynet anmodes spesielt om å vurdere hensiktsmessigheten av en eventuell begrensning av hvor store parkeringsområder en enkelt aktør skal kunne ha rett til å drive, og forskjeller mellom kommunene og private i forhold til skattlegging.

Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet er generelt positiv til like regler for kommunale og private tilbydere. Dette vil gi like konkurransevilkår, et mer oversiktlig marked for forbrukerne og bidra til bedre konkurranse.

Størrelsen på parkeringsområdene

Konkurransetilsynet mener at det geografiske markedet for parkering er relativt lokalt. Dette er også konklusjonen i masteroppgaven "Parkeringsmarkedet i norske byer"¹ som er utarbeidet på oppdrag fra Konkurransetilsynet. Dette betyr at store parkeringsplasser i et gitt område lett kan bli et lokalt monopol. Samtidig er det ofte et begrenset antall tomter tilgjengelige til parkering og det vil i mange tilfeller være nødvendig at de tilgjengelige tomtene utnyttes maksimalt med parkeringsplasser i parkeringshus.

For å sikre konkurranse bør det så langt det er mulig være konkurrerende aktører i nærheten av et parkeringsområde. Oppdeling av tilgjengelige tomter mellom ulike aktører for å sikre

¹ Risøy (2005), *Parkeringsmarkedet i norske byer – konkurranse og samfunnsøkonomisk effektivitet*, NHH.

konkurransen kan imidlertid føre til høyere driftskostnader og dermed er det uklart hvilken effekt dette vil ha for parkeringsprisene. Det er vanskelig å tallfeste hvor stort et enkelt parkeringsområde bør være. Hva som er en hensiktsmessig størrelse avhenger blant annet av hvor attraktiv lokaliseringen er, hvordan tilgangen er på andre parkeringsplasser i det geografiske området som parkeringsområdet dekker, om det finnes potensielle tomter til parkering i området, hvilke andre muligheter forbrukerne har til å komme seg til det aktuelle området, hvor mange potensielle kunder det er i området, hva formålet er med parkeringen, samt om kundene parkerer for kortere eller lengre perioder.

Det er videre et spørsmål om det er en fordel med mange små parkeringsområder eller få store.

Små parkeringsområder som dekker et lite geografisk område vil føre til at kundene i gjennomsnitt vil ha høyere betalingsvillighet som følge av at man kan parkere nærmere der man skal. Risikoen er at det vil føre til mange små monopoler, samt at kunden vil bruke mer tid på å lete etter parkeringsplass når ønsket parkeringsområde er fullt.

Store parkeringsområder som er delt i mindre enheter fordelt mellom ulike aktører vil føre til duplisering av kostnader, samt at det vil bli mindre oversiktlig for kunden.

Store parkeringsområder drevet av én enkelt aktør vil gi liten konkurranse, men lavere kostnader.

Det er som nevnt mange hensyn som må vurderes i forhold til en eventuell begrensning i hvor store parkeringsområder en enkelt aktør skal kunne ha rett til å drive. Det er vanskelig å si noe generelt om denne problemstillingen da det vil kreve en grundig analyse av priser, elastisiteter og andre forhold for å vurdere om det er en sammenheng mellom størrelsen på parkeringsområdene og parkeringsprisene.

Skattemessige forskjeller

Konkurransetilsynet tar her ikke stilling til hvorvidt kommunenes enerettsområde bør avskaffes, opprettholdes eller åpnes for konkurranse, men peker på forhold som vil ha betydning for konkurransen mellom kommunale og private aktører.

I følge høringsnotatet har private aktører skatteplikt, mens kommuner som driver avgiftparkering som kommunal etat ikke har slik skatteplikt. Høringsutvalget mener det er uklart om kommuner har skatteplikt når de driver avgiftparkering som kommunalt foretak, men det synes klart at de som kommunalt aksjeselskap er skattepliktige.

Forskjeller i beskatning mellom private tilbydere og kommunene betyr at det til en gitt pris vil være mer lønnsomt for kommunene å tilby parkering enn det vil være for private aktører. Kommunene kan dermed tilby en lavere pris samtidig som lønnsomheten er den samme som for private. Dette vil gi kommunene en konkurransefordel.

Det sentrale er at det er konkurransenøytralitet på de områder hvor kommunen og private aktører konkurrerer. Dette innebærer at det er like skattemessige regler, samt at kommunen ikke har mulighet for å krysssubsidiere. Dersom kommunene har skattefritak i områder som er skjermet for konkurranse og skillete mellom kommunenes ulike parkeringsaktiviteter ikke er godt nok kan man risikere at kommunene subsidierer parkeringstilbudet i områder med konkurranse.

Et motiv for krysssubsidierting kan være profittmaksimering, men for offentlige bedrifter kan andre motiver spille en viktigere rolle. Motiver som allmenne hensyn, en bedriftsledelses ønske om en stor virksomhet eller et "rolig liv" kan gi utslag i at offentlige bedrifter er mer tilbøyelige til å krysssubsidiere. Et foretak som har som mål å kapre (eller opprettholde) markedsandeler, og som har et tilstrekkelig økonomisk handlingsrom, har sterkere incitament til å fortrenge konkurrenter gjennom å sette lave priser på konkurranseutsatte produkter enn et foretak som har som mål å drive mest mulig lønnsomt.² Et ønske om å unngå nedbemanning i en situasjon der

² Von der Fehr (2005) *Konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet*, rapport for Konkurransetilsynet.



konkurransen i det kommersielle segmentet tiltar, eller kjernevirksomheten blir redusert, kan således forsterke incitamentet til å opptre aggressivt. Hensikten kan være å unngå at andre aktører tar over deler av de tjenestene det offentlige selskapet tradisjonelt har levert.

Krysssubsidiert skjer ved at foretaket trekker på ressurser fra kjernevirksomheten for å redusere prisene på de produkter som leveres fra den øvrige virksomheten. Dette kan skje ved en rent finansiell overføring, i form av reelle produksjonsressurser, eller ved ineffektive teknologivalg. Krysssubsidiert skjer lettest når både monopolisert og konkurranseutsatt virksomhet drives i samme rettssubjekt og det er liten grad av gjennomsiktighet, men dette er ikke en forutsetning.

Synergieffekter mellom kjernevirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet representerer den viktigste begrunnelsen for å la et offentlig foretak engasjere seg utenfor kjernevirksomheten. Slike effekter innebærer at kostnadene ved å drive disse virksomhetene sammen er lavere enn om de ble drevet hver for seg. Samdriftsfordeler kan for eksempel ha sitt opphav i kompetanse som er opparbeidet innenfor kjernevirksomheten, eller de kan være knyttet til en bedre utnyttelse av faste installasjoner (kapasitet) og utstyr ved produksjon og distribusjon.

Av og til er tilsynelatende samdriftsfordeler i virkeligheten en skjult form for krysssubsidiert, for eksempel i tilfeller der ansatte fra kjernevirksomheten benyttes til å utføre oppdrag på andre forretningsområder. Ledig kapasitet kan være en tilsynelatende og ikke reell samdriftsfordel. Oppdragsarbeidet innebærer at ressurser trekkes vekk fra kjernevirksomheten. Synergieffekter kan motvirkes av kompleksitetskostnader, det vil si kostnadskrevende samordning. Synergieffekter kan også forsterke virkningen av eventuelle myndighetsbestemte særfordeler.

Dersom kommunen har konkurransefordeler som følge av skattefritak bør virksomheten atskilles slik at det ikke er mulig for kommunen å bruke skattefordelen til å styrke kommunens stilling på områder hvor det i utgangspunktet konkurreres på like vilkår.

Konkurransetilsynet har for øvrig ingen merknader.

Med hilsen

Frode Karlsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Håkon A. Cosma
seksjonsleder

Kopi til:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet Postboks 8004 Dep 0030 Oslo