

## **Sammendrag av rapport fra Oslo Economics**

Oslo Economics har på oppdrag fra Statens jernbanetilsyn som markedsovervåkingsorgan utredet forslag til prinsipper og metode for hvordan tilsynet skal følge opp at krav om atskilte regnskap og forbud mot krysssubsidierting i jernbanelovgivningen overholdes. Endringene i jernbaneforskriften som trådte i kraft 1. januar 2017 innebærer blant annet at tilsynet har fått mer omfattende oppgaver når det gjelder å påse at jernbaneforetak som mottar offentlige midler til å utføre offentlig kjøpt persontransport, ikke bruker disse til å kryss-subsidiere andre deler av virksomheten på en måte som skader konkurransen i markedet.

Det fremgår av regelverket at foretak som driver persontransport og godstransport med jernbane skal ha separate regnskaper for disse virksomhetene. Midler til offentlig kjøp av persontransport skal fremgå atskilt i regnskapet og kan ikke overføres til andre deler av virksomheten. Videre er det krav om føring av separate regnskaper for virksomhet i serviceanlegg. Regnskapene skal føres slik at det er mulig å overvåke blant annet at forbudet mot overføring av offentlige midler mellom virksomhetsområder overholdes.

## **Overordnede hensyn**

I følge Oslo Economics må et system for overvåking sees i sammenheng med aktørenes incentiver og muligheter til å utøve konkurranseskadelig atferd. Samtidig må også bruk av ressurser til å avdekke konkurranseskadelig atferd sees i sammenheng med tilsynets mulighet til å avskrekke eller forebygge lovbrudd med effektive sanksjonsmidler. Oslo Economics baserer forslaget om et effektivt overvåkingssystem på følgende hensyn:

- *Sannsynligheten for at konkurranseskadelig atferd vil skje*
- *Hvordan vil eventuell konkurranseskadelig atferd manifestere seg?*
- *Andre aktørers incentiver og muligheter til å identifisere konkurranseskadelig atferd*
- *Behov for å avdekke konkurranseskadelig atferd raskt*
- *Begrenset ressursbruk for myndigheter og aktører*
- *Ingen utilsiktede virkninger*

## **Forslag fra Oslo Economics - analyse, skadehypoteser og metode**

Oslo Economics finner at faren for ulovlig krysssubsidierting knytter seg til virksomheter som mottar offentlige midler for å produsere persontransporttjenester og som også driver konkurranseutsatt virksomhet. I dagens situasjon gjelder dette kun NSB-konsernet. Rapporten fokuserer derfor på hvordan krysssubsidierting i NSB skal forhindres. Med gjennomføring av jernbanereformen blir NSB omorganisert til et mer rendyrket transportselskap med færre støttetjenester (vedlikehold etc.). Dette vil i følge Oslo Economics redusere mulighetene for ulovlig krysssubsidierting i NSB-konsernet. Samtidig kan reformen føre til at NSB-konsernet i fremtiden utfører både konkurranseutsatt og direktekjøpt persontransport. Dette vil i følge Oslo Economics gi økte incentiver til krysssubsidierting innad i konsernet.

Metoden Oslo Economics benytter i sin analyse er å identifisere skadehypoteser for hvordan krysssubsidierting kan foregå, for deretter å foreslå hvordan overvåkingssystemet bør utformes for å forhindre slik krysssubsidierting.

## **Oslo Economics identifiserer tre skadehypoteser:**

1. *Kryssubsidierting gjennom fellestjenester*  
Alle selskaper og virksomhetsområder i NSB-konsernet benytter seg av de samme fellestjenester i konsernet. Dette åpner muligheten for at divisjonen som produserer offentlig kjøpte transporttjenester kan belastes for mye for slike tjenester sammenliknet med det faktiske forbruket, mens andre divisjoner belastes for lite. Det kan eksempelvis være snakk om kostnader til HR-, IT- og regnskapstjenester. På denne måten kan det foregå en indirekte krysssubsidierting innad i konsernet gjennom feil i fordeling av kostnader.

## 2. Krysssubsidiering internt i NSB Persontog

Ressurser fra divisjonen som produserer offentlig kjøpte transporttjenester kan overføres til andre divisjoner som produserer persontransporttjenester. Det kan eksempelvis være snakk om fordeling av kostnader knyttet til ansatte og markedsføring.

## 3. Krysssubsidiering gjennom kapitaloverføringer og lån

Ressurser som skal dekke produksjon av offentlig kjøpte transporttjenester benyttes til kapitalinnskudd og lån til selskaper som er eksponert for konkurranse på vilkår som ikke er forretningsmessig rasjonelle.

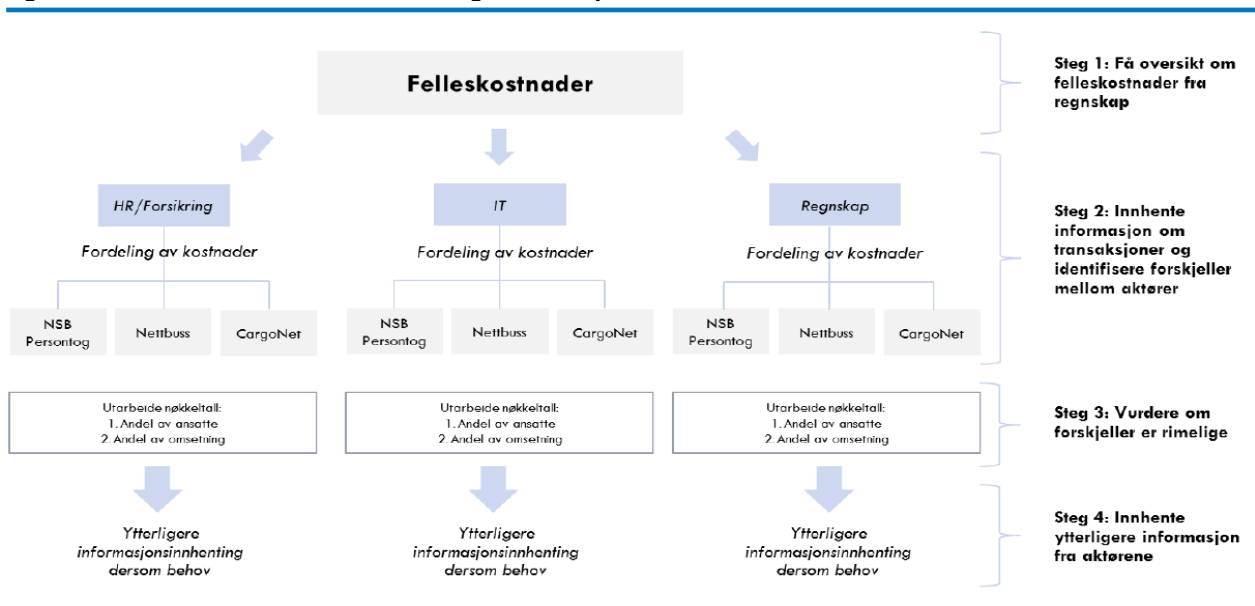
**For å følge opp de tre skadehypotesen må det være mulig å kontrollere at:**

- *Enheten som leverer offentlige kjøp ikke bærer en større andel av kostnadene knyttet til fellesressurser i konsernet enn det som ressursbruken skulle tilsi*
- *Enheten som leverer offentlige kjøp ikke bærer en større andel av felleskostnadene i persontogvirksomheten enn det som ressursbruken skulle tilsi*
- *Kapitaloverføringer og lån til datterselskaper gis på forretningsmessige prinsipper (markedsinvestorprinsippet overholdes)*

Innenfor hver av disse skadehypotesene skisserer Oslo Economics en metode for å overvåke at det ikke forekommer krysssubsidiering.

## Skadehypotese 1

Figur 1 skisserer metoden for overvåking av fellestjenester:

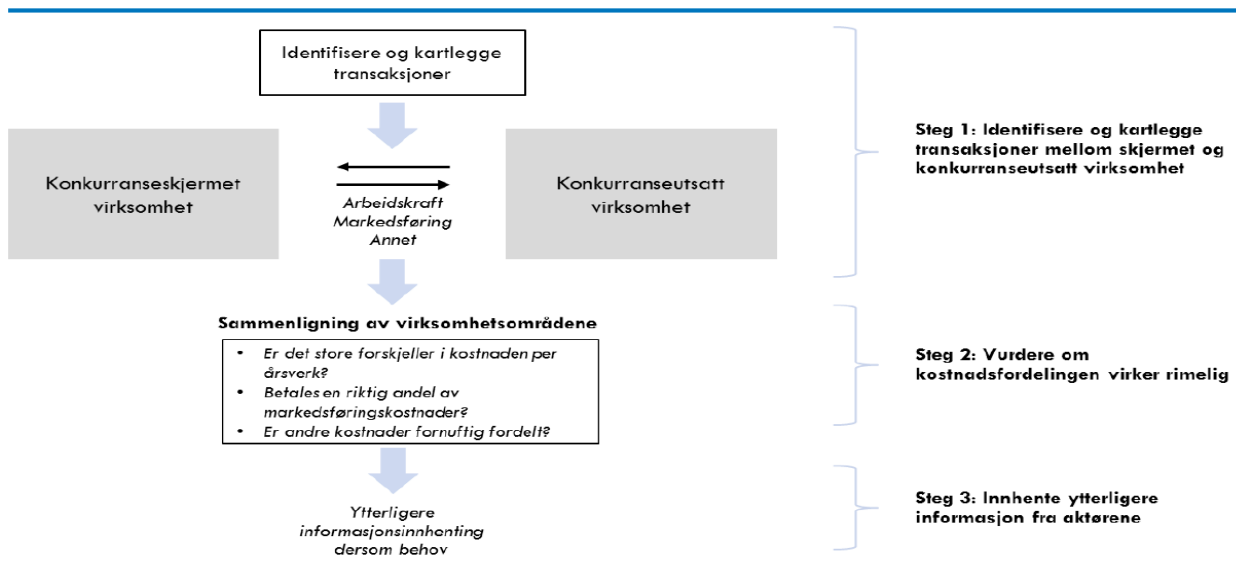


Figur 1 Metode for overvåking av fellestjenester

I følge Oslo Economics bør overvåkingen av fellestjenester foregå i fire steg. De to første stegene går ut på at tilsynet skaffer seg oversikt over felleskostnadene i konsernet og deretter innhente informasjon om de relevante transaksjonene fra aktørene. I det tredje steget skal det vurderes om forskjeller i kostnader til fellestjenester er rimelige mellom de ulike selskapene i konsernet og over tid, f.eks. ved bruk av ulike nøkkeltall. I steg fire skal eventuelle store og ubegrunnede forskjeller i kostnadene analyseres nærmere.

## Skadehypotese 2

Figur 2 skisserer metoden for overvåking av transaksjoner internt i NSB persontog:



Figur 2 Metode for overvåking av transaksjoner internt i NSB Persontog

For å overvåke eventuell kryssubsidiering internt i NSB Persontog foreslår Oslo Economics en liknende prosess som for fellestjenester. Først må transaksjoner innad i NSB Persontog mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet identifiseres og kartlegges. Typiske transaksjoner vil være kjøp og salg av arbeidskraft og felles markedsføringsaktiviteter. Deretter bør det utarbeides ulike nøkkeltall for å sammenlikne kostnadsnivåene i de ulike virksomhetene. Eksempelvis kan kostnader til markedsføring kobles til antall reisende og total omsetning. Dersom nøkkeltallene viser store og ubegrunnede forskjeller i kostnadene kan det være grunn til å mistenke at det foregår kryssubsidiering, og dette bør analyseres nærmere.

## Skadehypotese 3

Figur 3 skisserer overvåkingssystemet for kapitaloverføring:



Figur 3 Overvåkingssystem for kapitaloverføring

Kryssubsidiering gjennom kapitaloverføringer er i prinsippet kun aktuell dersom det lykkes NSB å faktisk flytte ressurser (skadehypotese 1 og 2), men Oslo Economics anbefaler likevel at slike transaksjoner overvåkes.

Kapitaloverføringer som kilde til subsidier, vil typisk foregå ved at kapitalen som overføres prises for lavt sammenliknet med risikoen forbundet med kapitalbindingen. Prisen som settes på kapitalen reflekteres gjennom avkastningskravet. Ifølge Oslo Economics bør derfor tilsynets første steg i prosessen for å overvåke kapitaloverføringer i NSB-konsernet være å etablere en oversikt over kapitaloverføringer med tilhørende avkastningskrav. Deretter må det vurderes om risikovurderinger og økonomiske forutsetninger for overføringene virker rimelige, og om avkastningskravet virker rimelig sammenliknet med identifisert risiko og andre investeringer med tilsvarende risiko.

### **Generelt om utforming av overvåkingssystem**

Oslo Economics legger vekt på at overvåkingen må tilpasses den enkelte skadehypotesen og sannsynligheten for og konsekvensen av konkurranseskadelig atferd hos aktørene. Et overvåkingssystem kan for eksempel innebære at aktørene jevnlig rapporterer til tilsynet på noen definerte variable eller systemet være mer stikkprøvebasert på mistanke. Det fremheves også at det er særlig viktig at aktørene har en god forståelse av formålet med overvåkingssystemet og hvordan de skal innrette seg etter det.

Oslo Economics foreslår at tilsynet begynner arbeidet med å etablere et overvåkingssystem ved å innhente følgende informasjon:

- *Interne prinsipper/retningslinjer for internprising*
- *Oversikt over transaksjoner og avtaler*
- *Kalkyler og beregningsgrunnlag for fordeling av indirekte kostnader og fastsettelse av avkastningskrav*
- *Selve avtalene som beskriver leveranser og vederlag*
- *Interne strateginotater, styrepresentasjoner og markedsanalyser som er utarbeidet for, eller er relevante, for interne disposisjoner (gjelder skadehypotese 3).*