

EB/120.1 fraktutjevning 2010 SD
13. januar 2010

NPs foreløpige synspunkter på utformingen av en ordning med fraktutjevning på drivstoff

Bakgrunn

Stortinget har bevilget 20 mill kroner til "en tilskuddsordning for å dekke merkostnader til frakt av drivstoff (bensin og autodiesel) til forhandlere lokalisert i det distriktpolitiske virkeområdet", ref Samferdselsdepartementets budsjett post 75. For å godkjennes i ESA må ordningen gjelde i aksepterte tiltakssoner.

Samferdselsdepartementet har startet utredningen om hvordan ordningen skal utformes. Ut fra beløpets størrelse antar NP at det mest aktuelle er å gi støtte til Nord-Troms og Finnmark. En støtte til drivstoff i sone IV kan også være aktuell. Vi har forstått det slik at departementet primært vil ha en ordning med fraktutjevning med hensikt å redusere drivstoffprisen til forbruker, men at departementet også vil vurdere andre ordninger. Viktige kriterier er at styringen av ordningen blir enkel og at administrasjonskostnadene blir lave.

I det etterfølgende har vi derfor vurdert flere mulige modeller; både støtte til transport gitt til ulike ledd i omsetningen, støtte direkte til bensinstasjon, til depot og forbruker.

Distribusjonskostnader og pris

Distribusjonskostnadene består av frakt fra raffineri med båt til depot, kostnader ved drift og vedlikehold av depot og utkjøring fra depotet. Det kjøres også ut direkte fra raffinierene med bil. Kostnader til drift, vedlikehold og nye krav til depotene har økt over tid. For selskapene er det en avveining mellom kostnadene ved fortsatt drift av depotet og kostnader ved nedleggelse og økte utkjøringskostnader. Det har skjedd en rasjonalisering av depotstrukturen over tid – en utvikling som vil fortsette.

Forskjellene i drivstoffpris mellom ulike deler av landet er mindre enn forskjellene i distribusjonskostnadene skulle tilsi. Dette skyldes både at selskapene utjevner distribusjonskostnadene og at den lokale konkurransen er sterk også mange steder i distriktene.

Prisfastsettelse på drivstoff

Dersom departementet velger frakttilskudd, forutsetter vi at ordningen ikke begrenser selskapenes og bensinstasjonenes frihet til å sette prisen ut fra den lokale konkurransesituasjonen. Det kan for eksempel ikke innføres noen form for priskontroll; som maksimum margin for bensinstasjonene. En slik regulering vil bryte med konkurranserettslige prinsipper og innebære inngrep i den lokale priskonkurransen: Et mulig resultat av en slik inngripen kan bli at den lokale priskonkurransen opphører og prisen lokal øker.

Det er videre en forutsetning at selskapene ikke kan samarbeide om løsning som sikrer at kundene får tilskuddet: Selskapene kan ikke inngå i noe samarbeid som kan påvirke prisdannelsen.

Støtteordningen må derfor ta utgangspunkt i hvordan prisen på drivstoff fastsettes. Grovt sett fastsettes prisen i tre trinn:

Trinn 1: Oljeselskapene fastsetter først en generell veiledende pris ut fra internasjonal pris, avgifter, margin til selskap og beregnet margin til bensinstasjon, etc. – heretter kalt listepriis.

Trinn 2: Oljeselskapet fastsetter den fakturerte prisen som den enkelte bensinstasjon betaler som listepriis minus beregnet margin til bensinstasjon pluss transportkostnader.

Trinn 3: Stasjonseier fastsetter pumpeprisen ut fra den lokale konkurransen og den prisen oljeselskapet fakturerer. Marginene som stasjonseier fastsetter, kan være lik, høyere eller lavere enn det oljeselskapet har oppgitt som veiledende pris. Dersom den lokale konkurransen tilsier det, setter stasjonseier i perioder pumpeprisen lavere. Regelverket åpner for at oljeselskapene helt eller delvis dekker prisreduksjonen. Enkelte steder setter stasjonseier sin pris gjennomgående høyere enn veiledende pris.

Ofte er det en selvstendig næringsdrivende som eier og driver bensinstasjonene, og da setter han prisen. Oljeselskapet setter prisen dersom selskapet driver stasjonen i egen regi eller eier drivstoffbeholdningen.

Der konkurransen er sterk, har det de siste årene erfaringsmessig vært store prisvariasjoner over uka. Prisen kan variere med mer enn en krone per liter. Dette gjelder også stasjoner i distriktene. Prisen kan også være lavere på stasjoner i distriktene enn i sentrale strøk.

Fordeling av statsstøtten via drivstoffsalg

I prinsippet er det tre måter å utforme en frakt utjamningsordning på: på: via oljeselskap, via bensinstasjon eller direkte til kunde. Men hvor stor del av subsidien som kommer forbruker til gode, kan vi ikke si noe sikkert om. Sannsynligvis vil en del av subsidien slå ut i prisen, men ikke alt. Den lokale konkurransen er her avgjørende for hva som vil skje. I utgangspunktet vil vi forvente at en gitt subsidie påvirke prisen på samme måte uansett hvor i kjeden subsidien gis. Forskjellen mellom ulike ordninger vil da ligge i de administrative kostnadene.

Uavhengig av omsetningsledd kan transportstøtten oppfattes slik at myndighetene vil kompensere for deler av merkostnadene ved nedleggelse. I så fall kan transportstøtte gjøre det lettere å legge ned depot.

I det følgende ser vi kort på subsidiering av prisen i disse tre omsetningsleddene.

Modell 1: Støtte via oljeselskapene

Det gis kompensasjon til oljeselskapene for fraktkostnader over et gitt beløp. Grensen kan fastsettes ut fra omsetningen i 2009. La oss anta at grensen settes til 20 øre. En slik ordning kan administreres i tråd med tidligere frakttilskudd og er kontrollerbar. Administrasjonskostnadene for selskapene vil være betydelig. Myndighetene vil ha løpende kontroll på utgiftene og kan justere støtten dersom det ser ut til at bevilgningen overskrides.

Ordringen vil gi redusert pris fra oljeselskap til bensinstasjoner som har mer enn 20 øre i transportkostnad. Når bensinstasjonen fastsetter pumpepris, tas det utgangspunkt i denne reduserte prisen. Men hvordan bensinstasjonen vil sette prisen, kan vi ikke si noe sikkert om. Det kan tenkes at stasjonene operere som før. Da vil hele transportstøtten komme forbrukeren til gode. Men det er mulig at transportstøtten påvirker tilpasningen og at stasjonen øker marginen; for eksempel ved at stasjonseier eller oljeselskap ikke lenger mener det er nødvendig med like store periodevise prisavslag.

Modell 2: Støtte via bensinstasjon

Det gis kompensasjon for transportkostnader som overskrider 20 øre/l. Myndighetene utbetaler støtten basert på dokumentasjon fra bensinstasjonen der volum og transportkostnad framgår, evt. kopi av faktura fra oljeselskap. Administrasjonskostnadene vil bli høyere enn foran fordi det er mange flere aktører som skal ha utbetaling og som skal kontrolleres. Som foran vil myndighetene ha kontroll med utbetalt beløp og kan avvikle ordningen før bevilgningen overskrides.

For at denne subsidien skal påvirke prissettingen, tror vi det er nødvendig med nærhet i tid mellom utbetaling av subsidie og prissettingen. Vi tenker oss derfor en ordning der stasjonen sender inn melding til myndighetene hver gang en leveranse skjer. Subsidien utbetales umiddelbart til stasjonene. I så fall tror vi at påvirkning på prisen vil være omtrent som foran. Men jo større avstand det blir mellom utbetaling av subsidie og prissettingen på stasjonen, jo større er muligheten for at stasjonseier vil oppfatte støtten mer som støtte til driften enn som prisstøtte. For stasjonseier kan det være mer rasjonelt å bruke støtten til andre tiltak enn å redusere pumpepris.

Modell 3: Støtte direkte til forbruker ved tanking

En teoretisk mulighet er å la forbruker få støtten som et direkte fratrukk i pris ved tanking: Bensinkort kan tenkes programmert slik at det gis en direkte rabatt når det tankes på utvalgte og navngitte stasjoner. De administrative kostnadene vil bli store: Selskapene har mange kort, og kostnadene ved å utvikle nødvendige systemer vil fort bli større enn bevilget beløp. Et tilleggsproblem her er at mange kunder ikke har kort fra selskapene. Myndighetene vil i denne modellen få vanskeligheter med å kontrollere om bevilget beløp overskrides.

Fordelen er at forbrukeren får rabatten direkte. Men det er sannsynlig at en slik rabattordning vil påvirke stasjonseiers prissetting: Stasjoner der kundene får direkte rabatt, får økt konkurransekraft som gir mulighet til økt pris uten at omsetningen går ned. Sannsynligvis vil prisen til kunde bli som ved subsidiering via oljeselskap eller bensinstasjon.

Sammenlikning

En subsidiering av transportkostnadene vil sannsynligvis påvirke prisen til forbruker like mye (eller lite), uavhengig av om subsidien gis via oljeselskap, via bensinstasjon eller direkte til forbruker via kundekort. Dette forutsetter imidlertid at det er nær kobling mellom pris og subsidie. Det kan tenkes at en subsidie via oljeselskapene kan gi den klareste påvirkningen av prisen fordi subsidien kommer direkte fram i prisen til stasjonene.

Administrasjonskostnadene vil være lavest dersom subsidien gis via oljeselskap. Kostnadene ved programmering av kundekort samt at ikke alle kunder har kort, umuliggjør denne løsningen.

Andre måter å gi støtte på

Modell 4: Støtten går direkte til bensinstasjoner som engangsbeløp

En mulig modell er å gi bensinstasjonene en direkte støtte utbetalt som et engangsbeløp, evt. som månedlige rater. Støtten kan beregnes ut fra omsatt volum i 2009 og differansen mellom faktisk transportkostnad og en gitt øvre grense. Denne grensen kan fastsettes slik at bevilget beløp brukes opp uten å overskrides.

En slik direkte støtte til utvalgte stasjoner vil fungere som støtten til lokale dagligvarebutikker: Stasjonen vil stå fritt i bruken av støtten – til økt fortjeneste, redusert pris på drivstoff eller andre varer, opprusting av stasjonen mv. Det er lite trolig at det kan stilles kontrollerbare krav til bruken av støtten. Det er ikke mulig å kontrollere hva prisen ellers hadde vært dersom stasjonen ikke hadde fått støtte.

En slik utforming vil utjevne konkurransen mellom stasjoner. Andre fordelingsmåter kan være mer problematiske. For eksempel vil et fast beløp per stasjon eller fast støttesats uansett avstand fra depot kunne medføre en problematisk konkurransevridning: En stasjon med litt høyere transportkostnader enn grensen kan da få et betydelig beløp i støtte, mens en nabostasjon med kostnader rett under grensen ikke får. Slike virkninger må unngås.

Modell 5: Driftsstøtte til depoter

En mulig modell er å subsidiere driften av depoter i tiltakssonen. En slik støtte kan begrunnes i de lange transportavstandene kombinert med liten omsetning. Støtten vil bidra til å opprettholde depoter som ellers ville bli lagt ned og dermed redusere drivstoffprisen i området på lengre sikt. Det vil også redusere hvor langt tankbilene må kjøre og dermed risikoen for uhell. Støtten kan imidlertid ikke garantere at alle depoter i tiltakssonen opprettholdes. Til det er beløpet for lite.

Vi kjenner ikke regelverket for statstøtte, men antar at støtten må utformes ut fra nøytrale kriterier, for eksempel likt støttebeløp per depot eller lik støtte per omsatt liter. Dersom det kan tas hensyn til evne til videre drift, kan det muligens defineres en depotstørrelse som er bærekraftig på lengre sikt. Støtten kan da gis til depoter som er mindre enn denne grensen; jo mindre depot dess mer støtte.

Vi regner også med at det vil bli stilt krav om at alle selskap kan trekke fra de støttede depotene. En kan da, i hver fall teoretisk, tenke seg en felles driftsorganisasjon som forvalter statstøtten etter nærmere fastsatte kriterier.

Gitt at det er mulig å finne gode kriterier for fordeling av bevilget beløp, vil selve administreringen være svært enkel. Dessuten vil myndighetene vil ha kontroll på utgiftene. Men det kan være vanskelig å gi støtten såpass generelt fordi en da gir støtte også til depoter som ville bli drevet uansett.

Modell 6: Støtte til bygging av depot

Særlig i Finnmark kan det være effektivt å gi støtte til bygging av nytt depot eller til nødvendig opprusting av depotet i Hammerfest. Et slikt tiltak vil kunne redusere transportkostnadene på lang sikt. Bevilgningen er imidlertid for liten til at denne løsningen kan realiseres innenfor rammen i årets budsjett. Andre distriktpolitiske virkemidler må i så fall også brukes. Som over må en slik støtte utformes nøytralt.

Dette er den eneste modellen der vi ser at transportkostnadene i et tiltaksområde kan reduseres på lang sikt. Gitt at det skal opprettes en ordning, vil i tro at en slik utforming samfunnsøkonomisk sett vil gi størst nytte.

Modell 7: Refusjon til forbruker

En kan tenke seg en løsning der forbrukerne ved årets slutt sender inn til myndighetene dokumentasjon på kjøp av drivstoff på nærmere angitte stasjoner. Myndighetene beregner refusjonsbeløpet den enkelte har "krav" på og overfører dette til forbrukeren. Man kan ikke forvente at forbruker skal sende kvitteringer til flere oljeselskaper. Dersom oljeselskapene blir pålagt administreringen, øker de administrative kostnadene betydelig og sannsynligheten for at forbruker sender inn krav om refusjon synker.

Fordelen med denne løsningen er at forbrukere får nytte av bevilgningen. Også denne løsningen vil til en viss grad påvirke prissettingen, men fordi det er lang avstand mellom prissetting og utbetaling er påvirkningen sannsynligvis liten. Mange kunder vil neppe sende inn dokumentasjon fordi beløpet blir så lite. Administrasjonskostnadene vil være store. Det vil bli vanskelig å kontrollere om rammen brukes opp eller overskrides.

Modell 8: Direkte støtte til forbruker bosatt i de aktuelle kommuner.

I stedet for å subsidiere frakt av drivstoff for å få ned drivstoffprisen, kan myndighetene gi forbruker i de aktuelle kommuner lavere skatt. Det gir forbrukeren fritt valg i hvordan pengene blir brukt. Denne ordningen vil gi størst velferdsøkning for forbrukeren.

Avveining

Valg av modell vil avhenge av faktisk målsetting med ordningen.

Dersom målet er at bevilgningen skal komme forbrukeren til gode, og at myndighetene skal kunne dokumentere dette, er refusjon til forbrukeren mest effektivt. (Modell 7)

Gitt at målet er å redusere transportkostnadene på en slik måte at sannsynlig påvirkning på pumpepris er størst mulig, er det mest effektivt med en transportstøtte som fordeles via oljeselskapene. Administrasjonskostnadene vil da bli minst. Men, som understreket foran, vil en slik støtte påvirke prissettingen, og det er usikkert hvor mye som kommer fram til forbruker. Det er neppe mulig å dokumentere effekten av ordningen. (Modell 1)

En støtte til oppbygging/reetablering av depot i Finnmark (Modell 6) vil sannsynligvis være den løsningen som gir størst påvirkning av transportkostnadene på lengre sikt. Løsningen vil kunne gi en stabil reduksjon i transportkostnadene. Men løsningen vil ikke la seg realisere innenfor årets bevilgning til transportstøtte.

Støtte til depot i virkeområdet (Modell 5) vil kunne utformes slik at støtten bidrar til å opprettholde depotstrukturen, men det langsiktige resultatet er usikkert. Det kan imidlertid bli vanskelig å finne gode fordelingskriterier, og det kan være vanskelig å gi støtte til depoter som uansett vil bli drevet videre.

De to resterende modellene vil ikke påvirke drivstoffprisen, men må begrunnes ut fra bakkenforliggende mål:

- Dersom målet egentlig er å støtte bensinstasjoner i distriktene (Modell 4), er det mest effektivt med direkte støtte av bensinstasjonene. Påvirkningen av drivstoffpris kan bli marginal.
- Dersom tiltaket egentlig er å gi støtte til forbrukere som har høye kostnader ved kjøp av drivstoff, vil skattelette sannsynligvis være mest effektivt. (Modell 8)

Disse modellene harmonerer dårlig med beskrivelsen i budsjettet, og vi tror derfor at de ikke er særlig aktuelle.

NPs syn

Etter NPs syn er det to løsninger som peker seg ut: Enten frakttilskudd via selskapene eller støtte til oppbygging av depot i Finnmark. Depotstøtte har større potensial til å gi positive virkninger for både bransje og kunder på lengre sikt. Men bevilgningen i år er for liten til å realisere denne løsningen uten bruk av ytterligere virkemidler.

Frakttilskudd utformet som tidligere, er derfor mest sannsynlig. Virkemiddelet er velprøvd, men vi vet også at det ikke er effektivt, ref. Konkurransetilsynets evalueringer. NPs medlemmer kan tilby seg å administrere en ordning der satsene er klart definerte for hvert post-distrikt ut fra transport fra nærmeste depot.

For å gå inn på en slik ordning, vil vi imidlertid presisere noen vesentlige forutsetninger:

- Ordningen vil basere seg på bedriftsfølsom informasjon. Det er derfor en forutsetning at data fra selskapene er unntatt offentlighet og at det er et offentlig forvaltningsorgan som administrerer ordningen, fortrinnsvis Konkurransetilsynet eller Samferdselsdepartementet.
- Det lages en provisorisk ordning for 2010, basert på transportkostnadene slik de er nå. Dersom støtteordningen videreføres, må det utarbeides en mer dynamisk ordning som sikrer at endringer i selskapenes logistikk innarbeides i satsene – etter nærmere definerte og forutsigbare kriterier.
- Departementet må være innforstått med at selskapene kun er ansvarlig for å legge riktig transporttillegg til en hver tid veiledende pris. Myndighetenes kontroll med selskapene begrenses til å kontrollere at de forvalter ordningen etter fastsatte regler. Selskapene er ikke, og kan ikke være, ansvarlig for at transportstøtten kommer forbrukeren til gode. Det er den lokale konkurransen som er avgjørende for pumpeprisen.
- Når ordningen evalueres, skal selskapene og bensinstasjonene ikke holdes ansvarlig for om transporttilskuddet kommer forbruker til gode. I utgangspunktet vet myndighetene at virkemiddelet ikke er treffsikkert og at selskapene av konkurranserettslige grunner ikke kan samarbeide om prissetting.
- Det må videre være en forutsetning at myndighetene ikke vil regulere prisdannelsen på noen måte.