

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

**Redovisning av regeringsuppdrag: Analys av det s.k. Gotlands-
tillägget; Tillväxtanalys rapport 2009:03 Gotlandstillägget – en
otidsenlig reglering?**

N2010/7112/TE

Sammanfattning

Konkurrensverket kan i allt väsentligt ställa sig bakom Tillväxtanalys rapport och slutsatser om det s.k. Gotlandstillägget och hithörande regler om maxpriser för godstransporter med lastbil mellan Gotland och fastlandet, den s.k. högstprisförordningen. Denna reglering är inte ändamålsenlig eller effektiv och skadar konkurrensen på berörd transportmarknad till nackdel för konsumenterna. Det är vidare omöjligt att kontrollera om eller i vilken grad intäkterna från Gotlandstillägget kommer transportbeställarna på Gotland till godo. Transportföretagen har också betydande utrymme att tillämpa regleringen närmast godtyckligt. Därutöver ger rapporten starkt stöd för att det finns litet behov av att utifrån givna syften stödja nämnda godstransporter.

Konkurrensverket tillstyrker Tillväxtanalys förslag om att slopa denna reglering av transportpriserna. Men Konkurrensverket avstyrker myndighetens förslag om att åtgärden bör senareläggas till år 2015. Detta motiveras med att man först bör genomföra Tillväxtanalys föreslagna åtgärder med syfte att främst stärka konkurrensen på berörd transportmarknad.

Dessa åtgärder är dock enligt Konkurrensverkets uppfattning inte av den digniteten att de märkbart skulle öka konkurrensen för berörda godstransporter. Åtgärderna kan heller inte i övrigt motivera att avvecklingen av regleringen skjuts upp ett flertal år. Konkurrensverket anser – bl.a. med hänsyn till de negativa effekterna av regleringen och att denna knappast kan motiveras utifrån givna syften – att regleringen snarast slopas och förslagsvis från den 1 juli 2011. Tidpunkten bör kunna väl förenas med vissa åtgärder som föreslagits av Tillväxtanalys såsom att förbereda en uppföljning av effekterna av en sådan reform.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Inledning

Det s.k. Gotlandstillägget, som infördes 1976, innebär att transport- eller godsförmedlingstagen får ta ut ett pristillägg om 0,4 procent på samtliga godstransporter i inrikes fjärrtrafik med lastbil.¹ Ett syfte med tillägget, som i praktiken betalas av transportbeställarna eller näringslivet på fastlandet, var att möjliggöra för berörda transportföretag att kompensera sig för merkostnader för lastbilstransporter till och från Gotland som ansågs följa av att en del av transportsträckan var färjetrafik. Tanken är vidare att transportföretagen ska, med stöd av intäkterna från Gotlandstillägget och utifrån den s.k. högstprisförordningen på området, inte tillämpa högre priser för godstransporter mellan Gotland och fastlandet än för motsvarande transporter med samma vägsträcka på fastlandet.

Tillväxtanalys rapport är i vissa avseenden mer klagörande än tidigare utredningar på området. Det gäller inte minst redovisningen av nackdelarna med regleringen och behovet av denna. Beträffande det senare är t.ex. SIKAs (Statens institut för kommunikationsanalys) datasimulering av stort intresse och som visar kostnaderna för godstransporter med lastbil mellan Gotland och fastlandet via färja resp. en (tänkt) broförbindelse. Analysen visar att det finns nästan inga kostnadsskillnader för transporter enligt de båda alternativen.

Konkurrensverket kan i allt väsentligt ställa sig bakom den i rapporten (bl.a. avsnitt 2.3) redovisade slutsatserna om effekterna av nämnda prisreglering. Denna är inte ändamålsenlig eller effektiv och skadar konkurrensen på berörd marknad för godstransporter med lastbil till nackdel för konsumenterna.

Konkurrensverket har dock skäl att förtydliga eller kommentera vissa delar av rapporten. Rubrikerna nedan är desamma som i rapporten.

3.1 Merkostnader för transport av gods från och till Gotland

Här framhålls att det är "omöjligt för utomstående att kontrollera åkeriernas uppskattningar av merkostnader och prisjämförelser med fastlandet". Konkurrensverket delar helt denna bedömning med hänsyn till regleringens och närmast högstprisförordningens utformning. Berörda transportföretag har, jämfört med en utomstående part såsom en tillsynsmyndighet på området, ett stort informationsövertag om kostnader och (marknads)priser för lastbilstransporter.

¹ Den del av godstransportmarknaden som här aktualiseras är långväga, regelbundna lastbilstransporter eller inrikes fjärrtrafik med lastbil. Merparten av dessa transporter gäller styckegods eller högfördlat gods som ofta förutsätter omlastning vid godsterminaler som ett led i transporten till slutlig kund. Speditions- eller förmedlingsföretag svarar för prissättningen mot kund men transporter utförs främst av enskilda åkerier som har avtal med förmedlingsföretagen om bl.a. betalningen för att utföra transporter.

Det senare beror på att priset på en lastbilstransport är – utöver marknadens konkurrensförhållanden – främst kopplat till transportkostnaderna. Dessa har samband med transportsträcka, godsrelaterade egenskaper (godstyp, vikt och volym), förutsättningar att utnyttja fordonets lastkapacitet och transportbeställarens eller kundens motprestationer för att få rabatter på förmedlingsföretagens transportpriser. Av vikt är också om kunden kan transportera godset i egen regi, vilket ökar deras förhandlingsstyrka mot förmedlingsföretagen.

Den nämnda förordningen bygger på som framgått att det ska göras en prisjämförelse för en lastbilstransport till och från Gotland med motsvarande transport på fastlandet. Med hänsyn till att priset för en transport varierar utifrån nämnda förutsättningar har förordningen en minst sagt olämplig konstruktion.² Det är omöjligt för en utomstående part att göra de nödvändiga prisjämförelserna, dvs. staten kan inte kontrollera om förmedlingsföretagen följer förordningen.

Av rapporten framgår (avsnitt 6.2.1) att anslutna åkerier till förmedlingsföretagen vägrat att lämna uppgifter om deras inkomst och andel av intäkterna från Gotlandstillägget. Detta illustrerar bristen på transparens på området. Ett möjligt skäl varför åkeriföretagen inte vill lämna uppgifterna är att dessa ses som en affärshemlighet och att ett offentliggörande av uppgifterna bedöms medföra ekonomisk skada för företagen. Det stärker slutsatsen om Gotlandstilläggets negativa effekter på konkurrensen på godstransportområdet.

Men denna vägran att uppge intäkterna från Gotlandstillägget väcker också frågan, och som antyds i rapporten, att förmedlingsföretagen inte fullt ut vidareför intäkterna från Gotlandstillägget till anslutna åkerier. En närliggande fråga är om förmedlingsföretagen använt intäkterna för att sänka ersättningen till åkerierna för utförda transporter. Ytterst blir dock frågan om Gotlandstillägget gett önskade prisjusteringar för transportbeställarna på Gotland men som inte kan verifieras av en utomstående part.

De problem som kan förknippas med att följa upp regleringen med hänsyn till transportföretagens eventuella merkostnader för transporter mellan Gotland och fastlandet har tidigare lyfts fram av Statens Pris- och Konkurrensverk (SPK).³ Det skulle inte vara så stor hjälp för en tillsynsmyndighet på området om det hade funnits krav på företagen att ha en särskild särredovisning av merkostnaderna.

² Under främst 1970- och 1980-talet var det vanligt med olika former av prisregleringar. Vid en s.k. högstprisreglering gällde, med ett undantag såvitt Konkurrensverket känner till, att det för produkten fastställdes ett takpris i krontal. Undantaget gäller den aktuella högstprisförordningen för godstransporter med lastbil där det enbart anges en beräkningsgrund (och en oprecis sådan) för att försöka bestämma högstpriset.

³ Rapporterna Gotlandstrafiken 1989 resp. 1990 (1990:6 och 1991:15) som gjordes inom ramen för SPK:s regeringsuppdrag att årligen följa upp regleringen.

Här handlar det främst om kalkylerade eller icke bokföringsmässiga kostnader som är omöjliga för en tillsynsmyndighet att i efterhand verifiera.

Konkurrensverket vill således understryka att det inte är möjligt för statsmakterna att säkerställa att Gotlandstillägget svarar mot givna syften. Transportföretagen har betydande utrymme att tillämpa regleringen närmast godtyckligt. Det är heller inte möjligt att följa upp om eller i vilken grad intäkterna från Gotlandstillägget kommer transportbeställarna på Gotland till godo.

4.1 Svag transportinfrastruktur

I detta avsnitt har Tillväxtanalys analyserat Gotlandstillägget utifrån Gotlands tillväxtförutsättningar och beredskap för att hantera ändrade transportkostnader. Här behandlas bl.a. statens kostnader för Gotlandstrafiken med färja som anges vara högre än för viss färjetrafik i Sveriges närområde. Konkurrensverket anser att redovisade jämförelser mellan olika färjetrafik är högst intressanta. Men det hade varit en fördel om analysen inkluderat förutsättningarna för en effektiv konkurrens på berörda färjelinjer för att ytterligare förklara kostnadsskillnaderna.

4.5 Lägre lönsamhet och produktivitet

Tillväxtanalys granskar här argumenten för att införa den berörda transportprisregleringen. Några skäl var att de gotländska företagen hade dålig lönsamhet och att Gotland skulle ha höga produktpriser. I rapporten framhålls dock att bl.a. åkerinäringens lönsamhet på Gotland synes vara jämförelsevis hög, att Gotland har fördelaktiga priser på viktiga produkter och att nyetableringar och hård konkurrens bidragit till att hålla priserna nere. Konkurrensverket anser att dessa uppgifter, tillsammans med den nämnda undersökningen av SIKA, ger starkt stöd för att det finns litet behov av nuvarande reglering av priserna på lastbilstransporter mellan Gotland och fastlandet.

Priserna på godstransporter med lastbil beror som nämnts bl.a. på graden av konkurrens mellan transportföretagen. Enligt Konkurrensverkets uppfattning finns inte mycket som talar för att konkurrensen för lastbilstransporter mellan Gotland och fastlandet, och som utgör en del av marknaden för inrikes fjärrtrafik med lastbil, skulle vara sämre än den som gäller på fastlandet. Därmed inte sagt att det här råder en väl fungerande konkurrens. Denna fråga utvecklas nedan.

7 Slutsatser och rekommendationer

En slutsats måste bli av Tillväxtanalys rapport om Gotlandstillägget och berörd förordning att denna reglering medför samhällsekonomiska förluster. Det kan heller knappast sakligt motiveras att, via en prisreglering med så allvarliga brister, öka kostnaderna för näringslivet på fastlandet.

Konkurrensverket tillstyrker Tillväxtanalys förslag om att slopa Gotlandstillägget och högstprisförordningen. Men Konkurrensverket avstyrker förslaget om att

detta bör genomföras först år 2015. Tillväxtanalys motiv för det senare förslaget är främst att man anser att konkurrensen på marknaden för transporter med lastbil mellan Gotland och fastlandet inte fungerar väl. Innan man avvecklar regleringen vill således myndigheten att det genomförs fyra åtgärder, varav tre syftar till att stärka konkurrensen på denna transportmarknad.

En av åtgärderna är en fortsatt granskning av konkurrenssituationen på Gotland och på fastlandet. Frågan måste här bli varför en sådan granskning kan motivera en senareläggning av den nuvarande och ineffektiva regleringen av berörda transportpriser. Tillväxtanalys föreslår tre åtgärder för att stärka konkurrensen på berörd transportmarknad. En åtgärd gäller att se över vad som krävs för att stimulera etableringar av transportföretag som utför trafik mellan Gotland och fastlandet. En annan åtgärd rör att främja samarbetslösningar mellan transportbeställarna. En tredje åtgärd avser att etablera en väl fungerande uppföljning, kontroll av priser och analys av transportmarknaden på Gotland.

Konkurrensverket har inte skäl att ifrågasätta Tillväxtanalys bedömning av konkurrensen på berörd transportmarknad på Gotland. Men Konkurrensverket vill framföra att det mesta talar för att denna konkurrens speglar den som råder på fastlandet. SPK och Konkurrensverket har analyserat konkurrensen på området.⁴ Berörda rapporter, som visar att aktuell marknad utmärks av mycket hög företagskoncentration och en inte väl fungerande konkurrens, är av äldre datum.

Konkurrensverket har dock inga tydliga indikationer på att marknadsförhållandena på senare år har väsentligt ändrats i en för transportbeställarna och konsumenterna positiv riktning. Det finns heller knappast skäl att anta att konkurrensen skulle märkbart öka genom den typ av åtgärder som föreslås av Tillväxtanalys. Konkurrensverkets slutsatser utvecklas nedan.

Den höga företagskoncentrationen i inrikes fjärrtrafik med lastbil ska ses mot bakgrund av den etableringskontroll med behovsprövning som gällde på området före den 1 april 1987 då denna kontroll slopades. Före nämnda tidpunkt gällde att en etablering krävde tillstånd för godsförmedling. Inför en prövning om att bevilja detta tillstånd undersökte tillståndsmyndigheten, länsstyrelsen, kundernas behov av det sökande företags transportutbud.

Den praxis som utvecklades för tillståndsgivningen handlade främst om att pröva om befintliga förmedlingsföretag, under lång tid enbart företagen ASG och Bilspedition, kunde klara den ökade efterfrågan på transporter. Företagen svarade som regel berörd myndighet att man själva kunde tillgodose denna efterfrågan.

⁴ Rapporterna Inrikes fjärrtrafik med lastbil – en studie av fåtalsdominans och prissamverkan (SPK 1991:9) och Regulatory reform in Sweden, Konkurrensverket, 1997. Rapporterna gjordes på uppdrag av Näringsfrihetsombudsmannen (NO) resp. OECD.

I skyddet av denna etableringskontroll kunde dessa två förmedlingsföretag, i princip nuvarande DHL och Schenker, bygga upp ett rikstäckande och kostnadskrävande godsterminalnät och stärka sin marknadsposition. Denna infrastruktur – godsterminaler på från transportsynpunkt strategiska platser – utgör tillsammans med främst avancerade logistiklösningar (IT-system för "just in time" leveranser m.m.) och kunskap om marknaden höga etableringströsklar. Den tidigare etableringskontrollen måste anses ha bidragit till den höga marknads-koncentrationen i inrikes fjärrtrafik med lastbil.⁵

Tillväxtanalys föreslagna åtgärder enligt ovan är enligt Konkurrensverkets uppfattning inte av den digniteten att de påtagligt skulle öka konkurrensen i inrikes fjärrtrafik med lastbil och närmast lastbilstransporter mellan Gotland och fastlandet. Åtgärderna kan heller inte i övrigt motivera att man senarelägger avvecklingen av regleringen till år 2015.

Konkurrensverket anser – bl.a. med hänsyn till de negativa effekterna av regleringen och att aktuell rapport visar att det finns litet behov av att stödja berörda godstransporter utifrån givna syften – att regleringen snarast avvecklas och förslagsvis från den 1 juli 2011. Tidpunkten bör kunna väl förenas med vissa åtgärder som föreslagits av Tillväxtanalys såsom att förbereda en uppföljning av effekterna av en sådan reform.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Per-Arne Sundbom.

Dan Sjöblom

Per-Arne Sundbom

Kopia till

Finansdepartementet

Näringsdepartementet (Enheten för marknad och konkurrens)

Rikstrafiken

Transportstyrelsen

⁵ Svensk inrikes transportmarknad – struktur, konkurrens och prissättning 1988-1999 (1989:1), Statens pris- och konkurrensverk