

MARKAÐSRANNSÓKN Á ELDSNEYTISMARKAÐNUM

Frummatsskýrsla



SAMKEPPNISEFTIRLITÐ

Borgartúni 26, 125 Reykjavík

www.samkeppni.is

Letur í meginmáli: Warnock Pro

Hönnun kápu: Hrunn Guðmundsdóttir

Í þessari opinberu útgáfu frummatsskýrslunnar hafa verið fjarlægðar upplýsingar sem eðlilegt er að viðkomandi fyrirtæki tjái sig nánar um áður en til opinberrar birtingar kæmi. Í þeim tilvikum er sá hluti sem fjarlægður hefur verið aðgreindur með [X]. Í sumum tilvikum eru upplýsingar birtar á tilteknu bili, t.d. [0-10]%.
[X]

Formáli

Skýrsla þessi er hluti af fyrstu markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins. Markaðsrannsókn er nýtt form rannsóknar sem felur í sér athugun á því hvort grípa þurfi til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem raska samkeppni almenningi til tjóns. Er þetta gert á grundvelli lagaheimildar sem tekin var upp í samkeppnislög árið 2011 (c-liður 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2205) og gerir Samkeppniseftirlitinu kleift að grípa til ýmiss konar aðgerða til að bregðast við aðstæðum eða háttsemi sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns.

Á árinu 2011 hóf Samkeppniseftirlitið undirbúning að því að skapa umgjörð um beitingu þessarar nýju heimildar. Hún á sér ekki síst fyrirmynd í breskum samkeppnisrétti og aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga og átti fundi með þarlendum samkeppnisyfirvöldum (bæði Office of Fair Trade og Competition Commission). Í kjölfarið gaf Samkeppniseftirlitið út umræðuskjal, í febrúar 2012, um þetta efni. Í því voru birt drög að leiðbeiningum um beitingu þessa nýja ákvæðis og í skjalinu fólst einnig undirbúningur að ákvörðun um það hvaða markaður myndi fyrst sæta markaðsrannsókn. Var kallað eftir sjónarmiðum um efni umræðuskjalsins.

Á grundvelli sjónarmiða sem bárust og eigin athugana Samkeppniseftirlitsins var ákveðið þann 5. júní 2013 að hefja markaðsrannsókn á íslenska eldsneytismarkaðnum. Í tengslum við það voru birtar reglur um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins (nr. 490/2013). Í samræmi við þær reglur birti Samkeppniseftirlitið rannsóknaráætlun í júní 2013 þar sem fram komu áform um tilhögun og afmörkun rannsóknarinnar. Jafnframt skipaði stjórn Samkeppniseftirlitsins ráðgjafarhóp sem hefur haft það hlutverk að veita faglega aðstoð og ráðgjöf vegna markaðsrannsóknarinnar. Ráðgjafarhópin skipa:

- Dr. Daði Már Kristófersson, forseti Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands.
- Dr. Þorkell Helgason, stærðfræðingur og fyrrverandi Orkumálastjóri.

Til viðbótar við ráðgjöf og aðstoð ráðgjafarhópsins hefur Samkeppniseftirlitið notið aðstoðar frá framkvæmdastjórn ESB og breskum samkeppnisyfirvöldum. Naut Samkeppniseftirlitið jafnframt ráðgjafar frá erlendum sérfræðingum bæði við undirbúning markaðsrannsókna almennt, í upphafi þessarar rannsóknar og á síðari stigum hennar. Öll umfjöllun og ályktanir í skýrslunni eru hins vegar á ábyrgð Samkeppniseftirlitsins.

Á þeim rúmu tveim árum sem markaðsrannsóknin hefur staðið yfir hefur Samkeppniseftirlitið aflað ítarlegra upplýsinga um markaðsaðstæður á eldsneytismarkaðnum. Má í því samhengi nefna að aflað hefur verið sjónarmiða hagsmunaaðila um samkeppnisaðstæður á markaðnum auk rekstrarlegra upplýsinga og sjónarmiða frá starfandi fyrirtækjum. Einnig voru framkvæmdar tvær kannanir;

annarsvegar könnun á meðal 1.097 einstaklinga og hins vegar á meðal 863 fyrirtækja sem hafa verið í viðskiptum við olúfélögin. Að lokum má nefna að Samkeppniseftirlitið hefur heimsótt og átt fundi með fyrirtækjum á eldsneytismarkaðnum með það að markmiði að kynna sér starfsemi þeirra og afla sjónarmiða um aðstæður á markaðnum.

Þessi skýrsla felur í sér frummat Samkeppniseftirlitsins á því hvort til staðar séu aðstæður eða háttsemi á íslenska eldsneytismarkaðnum sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Jafnframt eru í skýrslunni reifaðar mögulegar úrbætur í þeim tilfellum þar sem talið er að aðstæður eða háttsemi skaði samkeppni. Þar sem í skýrslunni felst frummat geta allar ályktanir og niðurstöður í henni tekið breytingum.

Útgáfa þessarar skýrslu er liður í rannsókn Samkeppniseftirlitsins. Með birtingu skýrslunnar er kallað eftir sjónarmiðum og athugasemdum við það frummat sem í henni birtist. Þannig óskar eftirlitið eftir sjónarmiðum þeirra fyrirtækja sem starfa á eldsneytismarkaðnum, viðskiptavinum þeirra og neytendum. Rökstudd sjónarmið þessara aðila stuðla að því að markaðsrannsóknin skili tilætluðum árangri þannig að ljóst verði hvort samkeppni sé raskað á þessum mikilvæga markaði. Ef svo er þarf jafnframt að svara því hvort og þá til hvers konar ráðstafana þurfi grípa til í því skyni að samkeppni á markaðnum verði virk og bæti með því hag bæði neytenda og atvinnulífsins í heild.

Í kjölfar þess að sjónarmið berast Samkeppniseftirlitinu mun eftirlitið halda opinn fund, í samræmi við 8. gr. reglna nr. 490/2013, þar sem skýrslan og sjónarmið hagsmunaaðila og annarra aðila verða rædd. Í framhaldinu tekur Samkeppniseftirlitið ákvörðun um framhald markaðsrannsóknarinnar, sbr. 9. gr. fyrrgreindra reglna nr. 490/2013.

Frestur til þess að skila rökstuddum sjónarmiðum og athugasemdum við skýrsluna er til föstudagins 19. febrúar 2016. Gert er ráð fyrir að framkomin sjónarmið verði birt á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins. Því er mikilvægt að þeir sem senda inn sjónarmið auðkenni hvaða upplýsingar í þeim eru háðar trúnaði að þeirra mati.

Allar frekari upplýsingar um rannsóknina má finna á vefsíðu Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitið

30. nóvember 2015

Ágrip um meginniðurstöður

Það er samandregið frummat Samkeppniseftirlitsins að á eldsneytismarkaðnum sé að finna aðstæður og háttsemi sem raska samkeppni almenningi til tjóns. Á þessu stigi rannsóknarinnar er það mat eftirlitsins að þörf sé á íhlutun til að stuðla að aukinni samkeppni og með því bæta hag almennings.

Mikilvægi fyrir heimili og atvinnulíf

Eldsneyti er mikilvægt fyrir hvers konar framleiðslu og þar með fyrir íslenskt hagkerfi. Virk samkeppni á eldsneytismarkaðnum getur því haft mikil og jákvæð áhrif á efnahagslíf þjóðarinnar og samkeppnisstöðu Íslands á alþjóðavettvangi. Nær öll samgöngutæki hér á landi nota eldsneyti sem orkugjafa og hið sama gildir um mikilvæg atvinnutæki eins og fiskveiðiflotann. Mikilvægi þessa markaðar er mikið fyrir almenna neytendur en gera má ráð fyrir því að íslensk heimili hafi eytt um 47 milljörðum króna í eldsneyti á árinu 2012. Eldsneytiskostnaður vegur einnig þungt hjá mörgum atvinnugreinum. Olíukaup fiskveiðiflotans námu t.d. 13,7% af rekstrargjöldum á árinu 2013 og útgjöld Icelandair til olíukaupa vógu um 28% sama ár.

Þróun markaðarins

Á árunum 1991-1992 var komið á frelsi í olíuviðskiptum hér á landi. Var þá lagt til grundvallar að í stað ríkisafskipta af verðlagningu og samningum um innflutning skyldi samkeppni á markaði alfarið tryggja hag neytenda og annarra viðskiptavina olíufélaganna. Olíufélögin (þá Olís, Skeljungur og Olíufélagið) brugðust við með ólögmaetu samfelldu samráði sínu milli sem stóð til loka árs 2001. Eftir að samráðinu lauk tók við tímabil samkeppni og hafði innkoma Atlantsolíu jákvæð áhrif að því leyti. Það er hins vegar frummat Samkeppniseftirlitsins að dregið hafi úr samkeppni í sölu á bifreiðaeldsneyti á síðustu árum. Vísbendingar eru um að samkeppni sé virkari í sölu til stórnotenda á eldsneyti.

Markaðsgerð, starfandi fyrirtæki og afmörkun rannsókna

Íslenska eldsneytismarkaðnum má skipta gróflega upp í þrjú eftirfarandi stig:

1. Innflutning og heildsölu eldsneytis,
2. birgðahald og dreifingu eldsneytis og
3. smásölu eldsneytis, hvort sem um er að ræða sölu af eldsneytisdælu eða þá beint af olíuflutningabifreið/birgðatanki til viðskiptavinar.

Helstu starfandi fyrirtækin á markaðnum eru eftirfarandi:

- Atlantsolía ehf. (hér eftir Atlantsolía)
- Skeljungur hf. (hér eftir Skeljungur)
- N1 hf. (hér eftir N1)
- Olíuverzlun Íslands hf. (hér eftir Olís)
- Olíudreifing ehf. (hér eftir Olíudreifing)

Frummatsskýrslan og samkeppnismat skýrslunnar tekur einkum til birgða- og smásölustigs í sölu bifreiðaeldsneytis af dælu til einstaklinga þar sem undirliggjandi rannsóknartímabil er að jafnaði frá og með árinu 2005 til og með ársins 2012.

Hátt verð, há álagning og óhagkvæm nýting á framleiðsluþáttum

Bifreiðaeldsneytisverð á Íslandi, að undanskildum sköttum og öðrum opinberum gjöldum og að teknu tilliti til flutningskostnaðar og smæðar markaðarins, er hærra en í flestum öðrum vestrænum ríkjum. Með öðrum orðum er munurinn á eldsneytisverði meiri en svo að hann megi útskýra með auknum kostnaði hér á landi, s.s. legu landsins eða veðurfari. Þá sýnir rannsókn Samkeppniseftirlitsins að álagning á bifreiðaeldsneyti í smásölu á Íslandi er hærri en búast mætti við, jafnvel þegar gert er ráð fyrir heildsöluálagningu félaganna sjálfra, smásöluálagningu sjálfstæðra smásala í Bretlandi og raunkostnaði félaganna við kaup, innflutning, birgðahald og dreifingu. Álagning á aðrar eldsneytistegundir virðist hins vegar benda til meiri samkeppni á milli olíufélaganna.

Greining á arðsemi félaganna leiðir í ljós fylgni á milli arðsemi og álagningar á eldsneyti á föstu verðlagi. Jafnframt má greina nokkuð mikla fylgni á milli breytinga á gengi krónunnar og arðsemi. Þannig virðist sem að veiking íslensku krónunnar leiði að öllu jöfnu til þess að olíufélögin skili betri afkomu í samanburði við það þegar hún styrkist. Þegar arðsemi félaganna er borin saman við áætlaðan veginn fjármagnskostnað er ekki að sjá að þau hafi skilað kerfisbundið umframárðsemi á sl. áratug. Að öllum líkindum má rekja þá útkomu til óhagkvæmrar nýtingar á framleiðsluþáttum en á Íslandi er gríðarlega mikill fjöldi eldsneytisstöðva og nýting á þeim er slæm í alþjóðlegum samanburði.

Þættir sem alla jafna ættu að hafa áhrif á verðákvarðanir keppinauta á virkum samkeppnismarkaði gera það ekki við verðákvarðanir olíufyrirtækjanna á bifreiðaeldsneyti. Verðákvarðanir virðast þannig ekki taka mið af fjölda keppinauta, mismunandi stærðarhagkvæmni, mismiklum kostnaði við dreifingu og birgðahald o.s.frv.

Frummat Samkeppniseftirlitsins

Þegar niðurstöður samkeppnismatsins í kafla 9 hér á eftir eru teknar saman er það frummat Samkeppniseftirlitsins að tiltekna aðstæður eða háttsemi, sem lýst er í köflum 4 til 8 í skýrslunni, takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum. Í stuttu máli er einkum um að ræða eftirfarandi aðstæður eða háttsemi:

- *Samhæfð hegðun:* Á markaðnum fyrir smásölu bifreiðaeldsneytis eru sterkar vísbendingar um að olúfélögin samhæfi hegðun sína með þegjandi samhæfingu.¹ Vísbendingar um samhæfinguna sjást m.a. í því að verð og álagning á bifreiðaeldsneyti, án skatta og annarra opinberra gjalda, eru eins og áður segir há í samanburði við önnur ríki þrátt fyrir að tekið hafi verið tillit til markaðsaðstæðna og afsláttá. Jafnframt benda greiningar til þess að verð á bifreiðaeldsneyti fylgi betur hækkun innkaupsverðs en lækkun. Þá virðast verðbreytingar vera leiddar af tilteknum aðilum á bifreiðaeldsneytismarkaðnum, mjög litlar sveiflur eru á markaðshlutdeild og álagningu í sölu bifreiðaeldsneytis í samanburði við eldsneyti sem aðeins er selt fyrirtækjum, stöðugleiki virðist ríkja um verðákvarðanir olúfélaganna og þættir sem að öllu jöfnu hafa áhrif á verð á mörkuðum þar sem samkeppni ríkir (s.s. fjöldi keppinauta, mismikill kostnaður vegna birgðahalds- og dreifingar) gera það ekki á markaðnum fyrir bifreiðaeldsneyti.
- *Lóðrétt samþætting og aðgangshindranir:* Olúfélögin (og tengd fyrirtæki) starfa á öllum stigum markaðarins (s.s. innflutningi, birgðahaldi, dreifingu, heildsölu og smásölu) og eru því öll lóðrétt samþætt. Rannsóknin sýnir að þau hafa hvata og getu til þess að útiloka nýja keppinauta með því að neita þeim um eldsneyti í heildsölu eða aðgangi að birgðarými. Einnig eru vísbendingar um að félög hafi nýtt sér birgðarými á tilteknum stöðum til þess að hindra innkomu keppinauta.
- *Regluverk og framkvæmd stjórnvalda:* Miðlun Flutningsjöfnunarsjóðs olúvára á nákvæmum upplýsingum um markaðshlutdeild til olúfélaganna er til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hinu sama gegnir um möguleika félaganna til að hafa aðkomu að stjórn sjóðsins. Umgjörð og framkvæmd skipulags- og lóðaúthlutunarmála er einnig til þess fallin að skaða samkeppni. Skipulagslög tryggja ekki að höfð sé hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við skipulagsgerð sveitarfélaga og úthlutun lóða. Jafnframt er stefna Reykjavíkurborgar í aðalskipulagi vegna lóðaúthlutana fyrir eldsneytisstöðvar til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum.

¹ Hér er átt við svonefnda þegjandi samhæfingu (e. tacit collusion). Í henni felst að keppinautar taki gagnkvæmt tillit til hvers annars og t.d. fylgist að í verðbreytingum. Samhæfingin er þegjandi í þeim skilningi að gagnsæi á markaðnum gerir keppinautum kleift að fylgjast að án þess að eiga í beinum eða óbeinum samskiptum sín á milli. Samhæfing sem verður til án beinna eða óbeinna samskipta keppinauta er skaðleg en ekki ólögmat. Ef bein eða óbein samskipti eiga sér hins vegar stað er um ólögmat samráð að ræða. Í þessari frummatsskýrslu er aðeins tekin afstaða til þess hvort eldsneytismarkaðurinn sýni einkenni þegjandi samhæfingu. Engin afstaða er tekin til þess hvort samhæfingin geti, í heild eða hluta, átt rót sína að rekja til samskipta viðkomandi keppinauta og ber að líta til þess að hegðun sem virðist leiða af gerð markaðarins getur í raun verið afleiðing af beinum eða óbeinum samskiptum keppinauta. Ekki hafa komið fram vísbendingar um slík brot í rannsókn þessari.

Tjón almennings

Samkeppnishömlur þær sem hafa verið metnar og greindar í frummatsskýrslunni eru til þess fallnar að valda almenningi tjóni. Að mati eftirlitsins leiða aðstæðurnar og háttsemin til fleiri eldsneytisstöðva en ella og hærra bifreiðaeldsneytisverðs. Það hefur einnig afleidd áhrif því eldsneytisverð hefur áhrif á kostnað annarra fyrirtækja og þar með á verðlag á annarri vöru og þjónustu og þannig á vísitölu neysliverðs. Við frummatið hefur beint tjón vegna hærra bifreiðaeldsneytisverðs verið metið með eftirfarandi hætti:

- Álagning á bifreiðaeldsneyti var óeðlilega há sem nemur allt að 18 krónum með virðisaukaskatti á hvern lítra bensíns og 20 krónum með virðisaukaskatti á hvern lítra dísilolíu á árinu 2012.
- Á árinu 2014 greiddu neytendur 4.000- 4.500 milljónum króna of mikið fyrir bifreiðaeldsneyti í smásölu, með virðisaukaskatti, þ.e. samanborið við verð sem búast mætti við ef framangreindar aðstæður og háttsemi væru ekki fyrir hendi.

Aukin samkeppni myndi leysa úr læðingi krafta sem koma myndu samfélaginu til góða, t.d. með hagkvæmari rekstri olíufélaganna sem stuðlar að lægra verði til neytenda. Gera má þannig ráð fyrir að eldsneytisstöðvum í Reykjavík myndi fækka verulega í umhverfi virkrar samkeppni þar sem fyrrgreindum samkeppnishömlum hefur verið rutt úr vegi.

Mögulegar úrbætur

Á grunni frummatssins telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að brugðist sé við eftirfarandi aðstæðum eða háttsemi sem taldar eru skaða samkeppni:

- a. Þeim aðstæðum og háttsemi sem auðvelda samhæfða hegðun olíufélaganna í sölu á bifreiðaeldsneyti til einstaklinga.
- b. Hvötum og getu starfandi fyrirtækja til þess að útiloka nýja keppinauta með því að torvelda aðgang að eldsneyti í heildsölu eða að birgðarými.
- c. Regluverki og framkvæmd stjórnvalda sem hamlar samkeppni.

Samkeppniseftirlitið telur mögulegt að ráðist verði í aðgerðir sem miða að eftirfarandi:

- a. Tryggður verði aðgangur þriðju aðila að heildsölu og birgðarými eldsneytis. Þannig væri skapað umhverfi þar sem nýjir keppinautar geta komið inn á markaðinn með minni tilkostnaði og um leið dregið úr hættu á þegjandi samhæfingu.
- b. Viðskiptalegt sjálfstæði starfandi fyrirtækja verði tryggt, t.d. með því að draga úr samrekstri á dreifingar- og birgðastigi. Með því þjóni það síður hagsmunum fyrirtækjanna að fylgja samhæfðri hegðun og þau geti síður greint hegðun keppinauta sinna.
- c. Með framangreindum og fleiri aðgerðum verði stuðlað að því að sjálfstæðir smásalar og e.a. matvöruverslanir selji eldsneyti.
- d. Hugað verði að opinberu regluverki og framkvæmd. Þar á meðal að samkeppnissjónarmið verði höfð til hliðsjónar við gerð skipulagsáætlana og gerðar breytingar á starfsemi og umgjörð Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara.

Efnisyfirlit

I. HLUTI - VIÐFANGSEFNIÐ	15
Kafli 1 Um markaðsrannsóknina	17
1.1 Mikilvægi samkeppni í atvinnulífinu	17
1.2 Lagaumhverfi	18
1.3 Um markmið og upphaf markaðsrannsókna	20
1.4 Málsmeðferð markaðsrannsókna	22
Kafli 2 Yfirlit um eldsneytismarkaðinn	25
2.1 Þróun markaðarins	25
2.2 Mikilvægi fyrir heimili og atvinnulíf	34
2.3 Markaðsgerð og vöruframboð	35
2.4 Starfandi fyrirtæki	41
Kafli 3 Markaðsskilgreiningar	49
3.1 Almenn	49
3.2 Afmörkun rannsókna	51
3.3 Innflutningur og heildsala	52
3.4 Birgðahald	54
3.5 Dreifing	58
3.6 Smásala	62
II. HLUTI – SAMKEPPNISMAT	71
Kafli 4 Umgjörð samkeppnismatsins	73
4.1 Almenn um samkeppnismatið	73
4.2 Nánar um mat á samkeppnishömlum	74
4.3 Aðferðarfræði mats á samkeppnishömlum	79
Kafli 5 Einkenni markaðarins	81
5.1 Einkenni og eftirspurn eldsneytistegunda	81
5.2 Markaðshlutdeild og samþjöppun	85
5.3 Eldsneytisstöðvar – fjöldi, stærð og nálægð keppinauta	102
5.4 Hegðun viðskiptavina	112

5.5	<i>Samstarf og sameiginlegt eignarhald</i>	120
5.6	<i>Stjórnunar- og eignatengsl</i>	136
5.7	<i>Gagnsæi á markaði</i>	140
5.8	<i>Aðgangs- og vaxtarhindranir</i>	146
Kafli 6	Verðmyndun, álagning og arðsemi	169
6.1	<i>Virgni markaða og verðlagning</i>	169
6.2	<i>Verðmyndun, –þróun og erlendur samanburður</i>	172
6.3	<i>Álagning</i>	181
6.4	<i>Afkomuþróun og arðsemi</i>	196
Kafli 7	Hegðun starfandi fyrirtækja	219
7.1	<i>Einsleitari kostnaðarsveiflur leiða til minni óvissu</i>	219
7.2	<i>Verðhegðun</i>	232
7.3	<i>Afslættir</i>	243
Kafli 8	Regluverk og framkvæmd stjórnvalda	249
8.1	<i>Skipulagsmál og lóðaúthlutanir</i>	249
8.2	<i>Flutningsjöfnun olúvara</i>	260
8.3	<i>Opinber innkaup</i>	269
8.4	<i>Undanþáguheimild í samkeppnislögum</i>	270
8.5	<i>Löggjöf um endurnýjanlegt eldsneyti</i>	273
8.6	<i>Eldsneytishópur orkuspárnefndar</i>	275
III. HLUTI – FRUMMAT OG ÚRBÆTUR		277
Kafli 9	Niðurstöður samkeppnismatsins	279
9.1	<i>Samhæfð hegðun</i>	280
9.2	<i>Lóðrétt samþætting</i>	285
9.3	<i>Einhliða markaðsstyrkur</i>	286
9.4	<i>Regluverk og framkvæmd</i>	287
Kafli 10	Frummat	291
Kafli 11	Mögulegar úrbætur	293
11.1	<i>Tryggja aðgang að heildsölu og birgðarými</i>	295
11.2	<i>Sjálfstæði keppinauta</i>	297
11.3	<i>Aðrar úrbætur</i>	300
11.4	<i>Verðstýring</i>	302

Viðauki A.1 – Skilgreining landfræðilegra markaða

Viðauki A.2 – Kostnaðar og ábatagreining

Viðauki A.3 – Framboðssvæðisgreining birgðahalds eldsneytis

Viðauki A.4 - Framboðssvæðisgreining smásölu bifreiðaeldsneytis

Viðauki B.1 – Þróun markaðshlutdeildar í smásölu bifreiðaeldsneytis

Viðauki B.2 – Þróun markaðshlutdeildar í birgðahaldi

Viðauki B.3 – Neytendakönnun á meðal einstaklinga

Viðauki B.4 – Neytendakönnun á meðal fyrirtækja

Viðauki B.5 – Stjórnunar- eignatengsl

Viðauki C.1 – Samhæfð hegðun

Viðauki C.2 – Verðleiðtogagreining

Viðauki C.3 – Ósamhverf verðaðlögun

Viðauki C.4 – Lýsing á afsláttarfyrirkomulagi olúfélaganna

Viðauki C.5 - Opinberar samkeppnishömlur

Viðauki D.1 – Álitsgerð Gylfa Magnússonar um flutningsjöfnun olíuvara

I. Hluti - Viðfangsefnið

Kafli 1

Um markaðsrannsóknina

1.1 Mikilvægi samkeppni í atvinnulífinu

Virk samkeppni á öllum sviðum atvinnulífs og heilbriggt samkeppnisumhverfi er hagsmunamál alls samfélagsins, hvort sem horft er til hagsmuna neytenda, fyrirtækja eða hagkerfisins í heild sinni. Samkeppni er afar æskileg þar sem hún eykur velferð neytenda og stuðlar að hagkvæmni og framleiðni í atvinnulífinu.² Nánar tiltekið er virk samkeppni talin hafa þessa kosti:

- Samkeppni stuðlar að því að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
- Samkeppni stuðlar að auknu vöruframboði og betri þjónustu og vörum.
- Agi samkeppninnar knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun.
- Samkeppni stuðlar að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.
- Samkeppni stuðlar að þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (ábatni neytenda og framleiðenda).

Ekki er sjálfgefið að samkeppni sé virk á mörkuðum. Markaðsbrestir geta átt sér stað og fyrirtæki geta séð sér hag í því að draga úr samkeppni með ýmsum aðgerðum. Jafnframt geta löggjöf og aðgerðir stjórnvalda raskað samkeppni.

Á sama hátt og ljóst er að samkeppni í viðskiptum hefur jákvæð áhrif liggur fyrir að samkeppnishömlur geta valdið almenningi og atvinnulífinu miklum skaða. Ef engar samkeppnisreglur eru fyrir hendi aukast líkur á skaðlegri hegðun fyrirtækja, störf tapast og réttaröryggi neytenda minnkar. Samkeppnishömlur hvers konar geta því valdið miklu efnahagslegu tjóni. Samkeppnisreglum er ætlað að vernda þessa almannahagsmuni.

Hefðbundin tæki samkeppnisyfirvalda til að vinna gegn samkeppnishömlum er framkvæmd á reglum sem banna samkeppnishamlandi samráð og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, auk reglna sem veita heimild til að grípa inn í samruna sem raskar samkeppni.³ Á hinn bóginn blasir við að ekki eiga allar samkeppnishömlur rót sína að rekja til brota á slíkum bannreglum eða skaðlegra áhrif vissra samruna.⁴ Þannig geta alvarlegar samkeppnishömlur jafnframt stafað af tilteknum aðstæðum á markaði eða af háttsemi fyrirtækja sem ekki nauðsynlega fela í sér ólöglegt samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

² Sjá hér t.d. OECD, „Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes“, október 2014.

³ Einnig eru til staðar reglur sem veita samkeppnisyfirvöldum heimild til að hafa afskipti af opinberum samkeppnishömlum. Sjá nánar í viðauka C.5.

⁴ Sjá t.d. Whish & Bailey (2015, bls. 489). *Competition Law* (8. útg.).

Sökum mikilvægi samkeppni fyrir neytendur og efnahagslífið hafa sum ríki talið rétt að setja reglur sem veita samkeppnisyfirvöldum heimildir umfram það sem felst í framkvæmd á bannreglum og íhlutunum í samruna. Einkenni slíka reglna er að þær leyfa að horft sé á markaði í heild sinni og miða að því bæta virkni þeirra til frambúðar. Um fjórtíu ríki hafa sett reglur sem heimila samkeppnisyfirvöldum að framkvæma svonefndar markaðsathuganir (e. *market studies*) en misjafnt er hvaða heimildir til íhlutunar yfirvöld hafa. Á árinu 2011 voru lögfestar hér á landi reglur af þessum toga og sækja þær ekki síst fyrirmynd sína til bresks réttar. Þessi nýja heimild kemur þannig til viðbótar við önnur úrræði samkeppnislaga og er viðleitni löggjafans í þá átt að skapa heildstætt kerfi þar sem reynt er eftir föngum að vinna gegn því að almenningur og fyrirtæki verði fyrir tjóni vegna hvers konar háttsemi eða aðstæðna sem raska samkeppni.

1.2 Lagaumhverfi

Með lögum nr. 14/2011 var Samkeppniseftirlitinu veitt aukin heimild til þess að grípa til nauðsynlegra aðgerða í því skyni að efla samkeppni. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 14/2011 segir um þessa nýju heimild;

„... er ljóst að samkeppnishömlur geta í vissum tilvikum átt rót sína að rekja til annarra atriða en samruna eða brota fyrirtækja á bannreglum samkeppnislaga. Hugsanlegt er t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess í óbreyttu formi geti útilokað eða takmarkað að verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felst hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raskar samkeppni. Þá geta einkenni á markaði eða háttsemi tiltekinna fyrirtækja dregið úr virkri samkeppni þrátt fyrir að þessi atriði falli ekki nauðsynlega undir bannreglur samkeppnisréttarins. Dæmi um það er háttsemi fyrirtækja á fákeppnismarkaði sem gerir þeim auðveldara að stunda þegjandi samhæfingu án þess þó að í háttseminni felist samskipti milli viðkomandi fyrirtækja sem leiða til þess að hún félli undir bann við ólögætu samráði.

Sú röskun á samkeppni sem leitt getur af framangreindu getur verið jafnalvarleg fyrir neytendur og sú takmörkun á samkeppni sem leiðir af broti á bannreglum samkeppnislaga. Sökum þessa hafa ýmis ríki í samkeppnislögum sínum úrræði sem ætlað er vinna gegn samkeppnishömlum af þessum toga, sbr. nánar hér á eftir. Slík úrræði ganga mislangt en segja má að kjarni slíkra reglna felist í því að veitt er heimild til þess að breyta tilteknu ástandi eða háttsemi á markaðnum til frambúðar í því skyni að bæta virkni viðkomandi markaðar og efla samkeppni almenningi og atvinnulífinu til hagsbóta. Úrræði þessi eru þannig til viðbótar við bann- og samrunareglur samkeppnisréttarins og eru sett til þess að unnt sé að

bregðast við hvers konar háttsemi eða aðstæðum sem takmarka samkeppni og skaða þar með kjör almennings.“

Síðar segir í frumvarpinu:

„Eins og að framan er rakið er sérstaklega brýnt að verja eða efla samkeppni í efnahagskreppum þar sem slíkt stuðlar að hraðari endurreisn atvinnulífsins almennings til hagsbóta. Þá ber að líta til þess að landfræðileg einangrun landsins, fámenni og tilhneiging til myndunar fákeppnismarkaða fela í sér sterk rök fyrir því að hér á landi gildi mjög öflug samkeppnislög. Sökum þessa er brýnt að styrkja samkeppnislögin og gera Samkeppniseftirlitinu enn frekar kleift að bregðast við alvarlegum samkeppnishömlum sem stafað geta m.a. af óhæfilegri samþjöppun á markaði og skaðlegri fákeppni. Er það gert með því að veita Samkeppniseftirlitinu heimild sem byggist á svipaðri hugsun og sams konar heimild í m.a. breskum rétti.“

Kemur þessi heimild fram í nágildandi c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga en þar er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn

„aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almennings til tjóns. Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulag eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt hefur skaðleg áhrif á samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna.“

Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. laganna geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins samkvæmt c-lið 1. mgr. 16. gr. laganna falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni, stöðva brot eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi, í réttu hlutfalli við brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir.

Samkeppniseftirlitið hefur þannig heimild til íhlutunar þrátt fyrir að fyrirtæki hafi ekki brotið bannreglur samkeppnislega eða um sé að ræða samkeppnishamlandi samruna.

Mat Samkeppniseftirlitsins á nauðsyn aðgerða samkvæmt c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga getur farið fram með svonefndri markaðsrannsókn á hlutaðeigandi markaði.⁵ Markaðsrannsókn byggir fyrst og fremst á hagfræðilegri skoðun og greiningu á samkeppnisumhverfi á hlutaðeigandi skilgreindum markaði. Rannsóknin lýtur að markaði í heild sinni fremur en afmörkuðum hluta hans og er því gott tæki til að fá heildaryfirsýn yfir samkeppnislegar aðstæður á hlutaðeigandi markaði.

⁵ Eftir atvikum er einnig heimilt að beita umræddu ákvæði í einstökum stjórnsýslumálum sem ekki fela í sér markaðsrannsóknir.

Frummatsskýrsla eins og sú sem hér er rituð er afurð greiningar og úrvinnslu en í skýrslunni eru kynntar frumniðurstöður eftirlitsins um það hvort samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi sé til staðar á eldsneytismarkaðnum almenningi til tjóns. Jafnframt er í þessari frummatsskýrslu reifaðar mögulegar úrbætur sem dregið gætu úr eða jafnvel upprætt þær hömlur sem taldar eru takmarka samkeppni almenningi til tjóns. Þannig er frummatsskýrsla einn þáttur af málsmeðferð við markaðsrannsóknir en nánar er fjallað um málsmeðferðina og lyktir markaðsrannsóknar í kafla 1.4.

Árið 2013 voru settar reglur um markaðsrannsóknir nr. 490/2013, sbr. heimild í 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Megintilgangur reglnanna er að móta skýran ramma um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins þar sem framkvæmd þeirra er eðli máls samkvæmt frábrugðin hefðbundnum brotamálum eða samrunaeftirliti. Í þessum reglum er kveðið á um gildissvið og markmið markaðsrannsókna, undirbúning og upphaf þeirra, málsmeðferð og lok rannsókna.⁶ Verður nú vikið nánar að þessum atriðum, en þess ber þó að geta að samskonar heimild fyrir markaðsrannsókn og aðgerðir samkeppnisyfirvalda er m.a. að finna í breskum samkeppnisrétti. Sækir íslensk lagaumgjörð ekki síst fyrirmynd þangað. Þá ber að geta þess að í breskum samkeppnisrétti hafa verið settar sérstakar leiðbeiningarreglur um markaðsrannsóknir og hafa þar í landi verið gerðar fjölmargar markaðsrannsóknir á ólíkum samkeppnismörkuðum.⁷

1.3 Um markmið og upphaf markaðsrannsókna

Fjallað er um markmið og upphaf markaðsrannsókna í 2. gr. og II. kafla reglna nr. 490/2013. Þar kemur fram að markmiðið er að greina mögulegar samkeppnishömlur og bæta samkeppnisumhverfi á mörkuðum þar sem ástæða er til að ætla að aðstæður eða háttsemi séu fyrir hendi sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Til slíkra aðstæðna eða háttsemi sem draga úr skilvirkni markaða getur t.d. talist mikil samþjöppun á viðkomandi markaði, miklar hindranir á því að nýir keppinautar geti hafið starfsemi eða minni keppinautar eftt stöðu sína. Einnig falla hér undir aðgerðir eða aðgerðaleyfi fyrirtækja eða opinberra aðila sem draga úr skilvirkni markaða.

Í framangreindum reglum er í dæmaskyni tiltekið hvers konar aðstæður eða háttsemi geti gefið tilefni til markaðsrannsókna en þau atriði sem eru tiltekin eru m.a. í 2. mgr. 2. gr. reglna nr. 490/2013:

- a) Aðgerðir eða skipulag á markaði sem virðist auðvelda skaðlega samhæfða hegðun fyrirtækja á fákeppnismarkaði.

⁶ Í framhaldi af setninga fyrrgreindra laga gaf Samkeppniseftirlitið út umræðuskjal nr. 2/2012, í febrúar 2012, þar sem óskað var eftir sjónarmiðum og athugasemdum um áform Samkeppniseftirlitsins um beitingu c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Þá var einnig óskað sjónarmiða um hvaða markaður skuli sæta fyrstu rannsókninni. Umsagnir bárust frá sjö aðilum; tvær umsagnanna voru frá hagsmunasamtökum í atvinnulífinu (Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð) og fimm frá litlum og meðalstórum fyrirtækjum.

⁷ „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies“ (april 2013). Competition Commission. Sjá einnig, „Competition & Markets Authority, Market Studies and Market Investigations: Supplemental guidance on the CMA’s approach“ (september 2015). Competition and Markets Authority.

- b) Verð, þjónusta, gæði og aðrir samkeppnisþættir sem gefa vísbendingu um takmarkaða virkni markaðar.
- c) Uppbygging og skipulag fyrirtækis með mjög sterka stöðu á markaði sem kann að takmarka með verulegum hætti það samkeppnislega aðhald sem keppinautar geta veitt.
- d) Röskun á samkeppni sem virðist stafa af eigna- og stjórnunartengslum fyrirtækja.
- e) Samkeppnishamlandi mismunun opinberra aðila á keppinautum.
- f) Gjöld og annar kostnaður sem kann að takmarka möguleika viðskiptavina á því að færa viðskipti sín frá einu fyrirtæki til annars.
- g) Skortur á upplýsingum eða óskýrir skilmálar sem vinna mögulega gegn því að viðskiptavinir færi viðskipti sín frá einu fyrirtæki til annars.
- h) Ófullnægjandi aðgangur fyrirtækja að aðstöðu sem er nauðsynleg til þess að geta keppt með skilvirkum hætti á viðkomandi markaði.

Í II. kafla reglna nr. 490/2013 er kveðið á um undirbúning og upphaf markaðsrannsóknar. Þar segir að hver og ein markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins sé hafin að frumkvæði stofnunarinnar en að rökstudd erindi, ábendingar og sjónarmið hagsmunaaðila og almennings geti legið til grundvallar. Þegar Samkeppniseftirlitið metur hvort hefja skuli markaðsrannsókn er m.a. horft til eftirfarandi atriða, sbr. 3. gr. reglnanna:

- a) hvort rökstuddur grunur sé um að aðstæður eða háttsemi á viðkomandi markaði komi í veg fyrir, takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni almennings til tjóns,
- b) mikilvægis viðkomandi markaðar fyrir neytendur og atvinnulífið,
- c) vísbendinga og fyrri mála er snúa að samkeppnishömlum á markaði,
- d) líklegra beinna og óbeinna áhrifa samkeppnishamla á neytendur,
- e) áætlaðs kostnaðar rannsóknar,
- f) forgangsröðunar Samkeppniseftirlitsins,
- g) fjárveitinga sem ætlaðar eru í markaðsrannsóknir.

Telji Samkeppniseftirlitið ástæðu til þess að hefja markaðsrannsókn er við upphaf rannsóknarinnar gefin út rannsóknaráætlun þar sem fjallað er að lágmarki um eftirtalin atriði, sbr. 4. gr. reglnanna:

- a) Þá markaði sem fyrirhuguð markaðsrannsókn skal beinast að.
- b) Hverjir starfi á viðkomandi markaði.
- c) Þær aðstæður eða háttsemi sem Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að rannsaka á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.
- d) Skipulag upplýsingaöflunar í upphafi.
- e) Tímaáætlun rannsóknar, þ. á m. hvenær upplýsingaöflun eigi að vera lokið og hvenær frummatsskýrsla skuli kynnt.

Áður en markaðsrannsókn hefst er samkvæmt 5. gr. reglnanna nauðsynlegt að stjórn Samkeppniseftirlitsins samþykki rannsóknaráætlunina en staðfesting stjórnar markar upphaf markaðsrannsóknarinnar. Að fenginni tillögu forstjóra Samkeppniseftirlitsins er stjórn eftirlitsins heimilt að skipa utanaðkomandi ráðgjafahóp vegna hverrar markaðsrannsóknar fyrir sig.

1.4 Málsmeðferð markaðsrannsóknar

Samkeppniseftirlitinu ber að tilkynna aðilum, sem rannsóknin beinist að, um upphaf rannsóknarinnar, sbr. 6. gr. reglna nr. 490/2013. Samhliða þeim tilkynningum er birt frétt um upphaf rannsóknarinnar á vefsíðu Samkeppniseftirlitsins auk rannsóknaráætlunar viðkomandi markaðsrannsóknar. Í kjölfarið er aflað upplýsinga og gagna sem nýtt eru til þess að ljúka við svokallaða frummatsskýrslu en í henni er lagt mat á þær aðstæður eða háttsemi sem talin eru takmarka samkeppni. Skal frummatsskýrslan send þeim sem niðurstöðurnar beinast að og þeim gefinn hæfilegur frestur til að gera skriflegar athugasemdir. Skal skýrslan, án trúnaðarupplýsinga, gerð opinber. Eftir birtingu frummatsskýrslunnar skipuleggur Samkeppniseftirlitið opinn fund þar sem öllum sem áhuga hafa á gefst færi á að koma athugasemdum um skýrsluna á framfæri.

Að lokinni gagnaöflun og málsmeðferð tekur Samkeppniseftirlitið afstöðu til þess með hvaða hætti skuli ljúka markaðsrannsókn. Lyktir hennar geta falist í einni eða fleiri eftirfarandi úrlausna, sbr. 9. gr. reglna nr. 490/2013:

- a) Ákvörðun þar sem heimildum 16. gr. samkeppnislaga til breytinga á háttsemi og/eða skipulagi fyrirtækja er beitt.
- b) Ákvörðun þar sem heimildum 16. gr. samkeppnislaga er beitt gagnvart samkeppnishamlandi athöfnum opinberra aðila.
- c) Sérstök rannsókn hafin á mögulegu broti á bannreglum samkeppnislaga eða fyrirmælum í ákvörðunum samkeppnisyfirvalda.
- d) Ef niðurstöður rannsóknar leiða ekki til bindandi íhlutunar eru þær settar fram í skýrslu sem birt er opinberlega. Sama á við ef hluti rannsóknar leiðir ekki til bindandi íhlutunar. Þá getur Samkeppniseftirlitið gefið út álit og tilmæli í tengslum við efni skýrslunnar.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. reglna nr. 490/2013 fjallar stjórn Samkeppniseftirlitsins um niðurstöður markaðsrannsókna og undir hana eru bornar, til samþykktar eða synjunar, ákvarðanir á grunni rannsóknarinnar sem fela í sér íhlutun samkvæmt c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga eða öðrum ákvæðum laganna.

Rannsókn, eða hluti hennar, sem leiðir til bindandi íhlutunar er lokið með ákvörðun samkvæmt IV. kafla reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, sbr. 2. mgr. áðurnefndrar 10. gr. reglna nr. 490/2013.

Um markaðsrannsóknir, málsmeðferð og ákvarðanatöku, gilda að öðru leyti reglur nr. 880/2005, um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, og starfsreglur stjórnar Samkeppniseftirlitsins nr. 902/2011, sbr. 3. mgr. áðurnefndrar 10. gr. reglna nr. 490/2013.

Kafli 2

Yfirlit um eldsneytismarkaðinn

Í þessum kafla er fjallað með almennum hætti um þann markað sem er til rannsóknar. Í kafla 3 er að finna ítarlega afmörkun á þeim markaði sem markaðsrannsóknin tekur til.

2.1 Þróun markaðarins

2.1.1 Frá upphafi olíuinnflutnings og til ársins 1944

Nítjándi öldin hefur verið nefnd kolaöld og sú tuttugasta öld olíunnar. Í upphafi síðustu aldar stóðu kol undir rösklega 2/3 af orkubúskap Íslendinga, mór undir röskum fjórðungi og olía undir rúmlega 5%. Kolin tóku við af mónum sem megin orka til húskyndingar og fyrstu togararnir voru með kolakynntum gufuvélum. Kol voru aðalorkugjafi landsmanna með um og yfir ¾ hluta allt fram að seinna stríði. Skömmu eftir stríðslok var olía orðin mikilvægasti orkugjafi landsmanna.

Þegar á síðasta fjórðungi nítjándi aldar tóku steinolúlampar við af lýsislömpum sem ljósmeti.⁸ En að öðru leyti má rekja upphaf olíunotkunar Íslendinga til fyrstu ára tuttugustu aldarinnar. Fyrsti bíllinn („Thomsen bíllinn“) kom til landsins árið 1904, en reynslan af þeim bíl var hins vegar ekki góð og olli engum straumhvörfum. Í reynd hefst því bílaöld hér á landi ekki fyrr en árið 1913, en bílaeign hefur verið samfelld á Íslandi frá þeim tíma.⁹ Árið 1927 voru skráðir hér á landi 345 vörubílar og 230 fólksbílar. Árið 1902 urðu þau tímamót í sjávarútvegi að steinolíuvél var sett í fyrsta bátinn hér á landi. Á næstu árum fjölgaði vélknúnum fiskibátum allhratt, einkum upp úr 1910 og voru yfir 400 að tölu þegar árið 1912.¹⁰

Danska olíufélagið, Det Danske Petroleum Aktieselskap, DDPA, náði fljótt yfirburðarstöðu í innflutningi á steinolíu til Íslands og annarra Norðurlanda.¹¹ Félagið flutti inn vörur bandaríska fyrirtækisins Standard Oil¹² sem raunar var stór hluthafi í DDPA. Árið 1913 voru umsvif þess hér á

⁸ Jón Þ. Þór (1996, bls. 25-27): *Svartagull. Olíufélagið hf. 1946-1996*.

⁹ Örn Sigurðsson og Ingibergur Magnússon (2003): *Íslenska bílaöldin*.

¹⁰ Jón Þ. Þór (2003, bls. 128): *Saga sjávarútvegs á Íslandi, II. bindi*.

¹¹ Jón Þ. Þór (1996, bls. 28-31): *Svartagull*.

¹² Fyrirtækið Standard Oil Company, sem stofnað var af m.a. John D. Rockefeller, er vel þekkt í sögu bandaríks samkeppniséttar. Það náði m.a. á grundvelli alvarlegra samkeppnisbrota yfir 90% markaðshlutdeild og með dómi Hæstaréttar Bandaríkjanna frá 1911 var fallist á kröfu samkeppnisyfirlvalda um að brjóta fyrirtækið upp. Var því skipt upp í 34 fyrirtæki og sum þessara fyrirtækja báru næstu árin áfram nafnið Standard Oil. Eitt þeirra var Standard Oil of New Jersey sem síðar seldi undir vörumerkinu Esso og varð síðan að því félagi sem heitir í dag ExxonMobil.

landi orðin það mikil að það stofnaði dótturfélag hér á landi, Hið íslenska steinolíuhlutafélag.¹³ Mörgum þótti bera nokkuð á einokunartilburðum félagsins, en það brást afar hart við olíuinnflutningi annarra aðila, s.s. ýmsum samtökum útgerðarmanna.¹⁴

„Mörgum þótti bera nokkuð á einokunartilburðum félagsins, en það brást afar hart við olíuinnflutningi annarra aðila, s.s. ýmsum samtökum útgerðarmanna.“

Er fyrri heimsstyrjöldin skall á um mitt ár 1914 óttuðust menn mjög vöruskort og til þess að bregðast við þeirri ógn voru sett lög um „ráðstafanir gegn ófriðarhættu“ 1. ágúst 1914. Með lögnum var landsstjórninni veitt heimild til að kaupa hæfilegar birgðir af nauðsynjavöru, svo sem korni, kolum, salti og steinolíu. Á grunni þessara laga hóf landsstjórnin verslunarstarfsemi, sem nefnd var Landsverslun. Umsvif Landsverslunarinnar

jukust verulega þegar siglingateppa skall á í kjölfar kaþbátahernaðar Þjóðverja árið 1917. Bar nú svo við að einkaaðilar gátu ekki fullnægt innflutningseftirspurninni og á þingi sama ár voru samþykkt lög sem gáfu landsstjórninni heimild til einkasölu á steinolíu. Landsverslun nýtti sér ekki þá heimild, en hóf innflutning í samkeppni við Hið íslenska steinolíuhlutafélag. Enn syrti í álinn árið 1918 og fór svo að gerður var samningur við Bandamenn sem tryggðu landsmönnum ákveðnar nauðsynjavörur með þeim skilmálum að Landsverslun í umboði stjórnarinnar flytti þær inn. Það fyrirkomulag átti að gilda um olíuinnflutning. En þá bar svo við að móðurfyrirtæki Hins íslenska steinolíuhlutafélags (HÍS), Standard Oil, fékk Bandaríkjastjórn til að neita að skrifa undir samninga nema Íslendingar féllust á að félagið fengi eitt að annast allan innflutning á steinolíu.¹⁵

Þótt siglingar yrðu greiðar í kjölfar heimsstyrjaldarinnar sem lauk í nóvember 1918 skall á önnur óáran, það er alþjóðleg viðskiptakreppa. Utanríkisverslun var að sönnu gefin frjáls árin 1919-1920, en Landsverslun starfaði áfram og rak einkasölu með tiltekna vörur. Að stríði loknu fór Landsverslun aftur í samkeppni við Steinolíuhlutafélagið um innflutning og sölu olíu og náði samningum um innflutning við British Petroleum. Árið 1923 ákvað landsstjórnin að færa sér í nyt heimild til steinolíueinkasölu frá 1917 sem Landsverslun var falið að reka. Réttlætingin fyrir einkasölu var að tryggja bátaútvegnum betra verð og brjóta á bak aftur einokun Steinolíuhlutafélagsins. Einkasalan var þó ekki við lýði lengi eða til ársins 1925, en Landsverslun hélt áfram að flytja inn olíuvörur til ársloka 1927. Voru þá eignir steinolíuverslunar Landsverslunar seldar og á þeim grunni var Olíuverzlun Íslands stofnuð árið 1927.¹⁶ Skömmu síðar, eða 1928, var Hf. Shell

¹³ Jón Þ. Þór (1996, bls. 33): *Svartagull*.

¹⁴ Guðmundur Jónsson (1986) „Baráttan um Landsverslun 1914-1927“. *Landshagir. Þættir úr íslenskri atvinnusögu*. Landsbanki Íslands.

¹⁵ Guðmundur Jónsson, (1986, bls. 124) „Baráttan um Landsverslun 1914-1927“. *Landshagir. Þættir úr íslenskri atvinnusögu*. Landsbanki Íslands.

¹⁶ Því má bæta hér við að tveir stofnefnda þess fyrirtækis, Héðinn Valdimarsson og Magnús Kristjánsson höfðu verið forsvarsmenn Landsverslunar.

á Íslandi stofnað af íslenskum athafnamönnum, en bresk-hollenska Shell samsteypan átti 49% í félaginu.¹⁷ Ári síðar hóf Hið íslenska steinolúfélag (HÍS) starfsemi að nýju. Í kjölfarið hófst mikil samkeppni milli þeirra. Markaðurinn fyrir olíuvörur breyttist í öðrum veigamiklum atriðum. Rafvæðing kom til sögunnar og snarlega dró úr eftirspurn eftir steinolú til lýsingar. Nýjar bátavélar sem gengu fyrir gasolíu leystu steinolúvélar og kol af hólmi. Síðast en ekki síst fjölgaði bensínbílum stórlega.

Undirstöðuáttvinnugreinin, sjávarútvegur, var orðin mjög háð olíu. Í kreppu fjórða áratugarins voru olíuskuldir fiskveiðiflotans verulegt vandamál. Fyrir vikið jukust afskipti stjórnvalda af olíumálum og árið 1938 var tekið upp verðlagseftirlit með olíu og hámarksverð ákveðið af Verðlagsráði. Það fyrirkomulag var við lýði í liðlega hálföld. Af gögnum má ráða að stjórnvöld hafi a.m.k. fyrstu áratugina einkum litið til fjárhags sjávarútvegs við ákvörðun olíuverðs og tengt það fiskverðsákvörðun og þar með gengi krónunnar.

„Árið 1923 ákvað landsstjórnin að færa sér í nyt heimild til steinolúeinkasölu frá 1917 sem Landsverslun var falið að reka [...]. Einkasalan var þó ekki við lýði lengi eða til ársins 1925 [...].“

Fram til seinni heimsstyrjaldarinnar voru höft á viðskiptum með eldsneyti lítil. Olíuvörur voru þannig ekki á löngum lista yfir „óþarfar vörutegundir“ sem við lýði var nánast öll haftaárin frá 1931-1960. Öðru vék þó við á árum seinni heimsstyrjaldarinnar sökum þess að erfitt var að flytja eldsneyti inn til landsins.¹⁸ Strax í stríðsbyrjun var gripið til skömmtunar á ýmsum vörum m.a. á bensíni og hélst svo öll stríðsárin. Skammvinnt tímabil án hafta stóð árin 1945-1947, en við gjaldeyrisþurrð var brugðist árið 1947 og komið á meiri höftum en áður höfðu þekkt. Bensín fékkst þá einungis keypt gegn framvísun skömmtunarseðla.

2.1.2 1945-1993

Í kjölfar stríðsins, eða árið 1945, urðu viðskipti með eldsneyti aftur frjáls og tveimur árum seinna, 1947, kom nýtt fyrirtæki inn á íslenska eldsneytismarkaðinn, Olíufélagið hf., sem m.a. tók yfir HÍS og umboð þess fyrir Standard Oil, sem síðar varð að ESSO.¹⁹ Skeljungur hf. var stofnaður árið 1955 og tók þá yfir starfsemi HF Shell á Íslandi. Starfandi félög á olíumarkaðnum voru því orðin þrjú talsins kringum miðja síðustu öld.

¹⁷ Hallur Hallsson (2002, bls. 9, 25) *Þeir létu dæluna ganga*. Olíuverzlun Íslands. „Shell á Íslandi 25 ára“ (1. janúar 1953, bls. 7-8). *Frjáls Verzlun*. „Shell á Íslandi 75 ára. Olíuviðskipti úr viðjum ríkisafskipta“ (12. janúar 2003). *Morgunblaðið*.

¹⁸ „Olíufélögin og olíuverðið“ (Reykjavík, 14. október 1943, bls. 7). *Alþýðublaðið*.

¹⁹ Jón Þ. Þór (1996, bls. 74): *Svartagull*.

Árið 1953 voru sett lög á Alþingi um verðjöfnun á eldsneyti sem skylduðu olúfélögin til þess að bjóða eldsneyti á sama verði á öllu landinu. Megintilgangur laganna var að jafna kostnað vegna flutnings olúvára um landið en með því átti áfram að tryggja sama eldsneytisverð um allt land.²⁰ Umræður um frumvarpið á Alþingi bera með sér að hér var fyrst og fremst um að ræða að bæta stöðu bátaútvegarins utan Faxaflóasvæðisins.²¹

„Leiða má að því líkum að í þessum samningum hafi hagsmunir íslenskra útflutningsaðila verið teknir fram yfir hagsmuni almennra olúkaupenda og innflutningsverð olíu þannig hærra en fengist hefði á frjálsum markaði.“

Frá stríðslokum og fram eftir sjötta áratugi síðustu aldar hamlaði gjaldeyrisskortur mjög viðskiptum í Evrópu. Ríki gerðu með sér viðskiptasamninga sem a.m.k. að hluta voru í formi vöruskipta. Íslendingar fóru ekki varhluta af þessari þróun og gerðu fjölda viðskiptasamninga með þessu sniði. Vörukaup frá mörgum ríkjum helguðust í miklum mæli af möguleikum til að selja útflutningsafurðir okkur. Árið 1953 var þannig gerður verslunarsamningur milli íslenska ríkisins og Sovétríkjanna. En tildrög þess samnings voru einnig þau að Bretar og Þjóðverjar höfðu

sett löndunarbann á íslensk fiskiskip vegna landhelgisdeilunnar. Sovétmenn skuldbundu sig til að kaupa fiskafurðir í stórum stíl á verði sem var töluvert hærra en annars staðar fékkst, en einnig ýmis konar iðnaðarvörur sem traúðla hefði verið hægt að flytja til annarra landa. Á móti þessu skuldbundu Íslendingar sig til að flytja inn allar olúvörur frá Sovétríkjunum.²² Leiða má að því líkum að í þessum samningum hafi hagsmunir íslenskra útflutningsaðila verið teknir fram yfir hagsmuni almennra olúkaupenda og innflutningsverð olíu þannig hærra en fengist hefði á frjálsum markaði.²³ Viðskiptaráðuneytið samdi um olúkaup við sovéska ríkisolíufélagið Soyuznefteexport og var samningurinn síðan framseldur í hendur olúfélaganna þriggja sem starfa hér á landi, en félögunum var bannað að leita tilboða frá öðrum löndum.²⁴

²⁰ Árelía Eyðis Guðmundsdóttir og Jón Guðjónsson (2013, bls. 6) „Skapandi sveigjanleiki“ í Ingjalður Hannibalsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum XIV*. Félagsvísindastofnun.

²¹ „„Frumvarpið um verðjöfnun á olíu og bensíni samþykkt“ (Reykjavík, 6. febrúar 1953, bls. 9). *Morgunblaðið*.

²² Hugrún Ösp Reynisdóttir (2009, bls. 62-69): *Saga viðskiptaráðuneytisins 1939-1944. Frá höftum til viðskiptafrelsis*.

²³ Gerðir voru samningar við nokkur önnur lönd þar sem olúvörur voru skiptimynt fyrir sölu á sjávarafurðum, s.s. við Portúgal árið 1978, til að liðka fyrir sölu á saltfiski. Sjá *Saga viðskiptaráðuneytisins* (2009, bls. 147).

²⁴ Árið 1968 fengu olúfélögin þó heimild til að leita tilboða og reyndust þau 11% lægri en Sovétmenn buðu. Aðrir viðskiptahagsmunir, sala á sjávarafurðum, voru yfirsterkari og áfram samið við Sovétríkin. *Saga viðskiptaráðuneytisins* bls. 140. Sama heimild getur einnig um samninga um kaup á gasolíu sem gerðir voru við breska olúfélagið BNOC árið 1980, en þau viðskipti voru skammlíf þar sem verðið var ekki eins hagstætt og ráð var fyrir gert.

Á árunum 1990-1992 áttu sér stað grundvallar breytingar á umgjörð olíumarkaðarins með aðgerðum stjórnvalda sem miðuðu að því að efla viðskiptafrelsi og samkeppni. Um áramótin 1990-1991 var frelsi gefið í innflutningi bensíns og ári síðar er varðar gas- og svartolíu. Í kjölfar þessa felldu verðlagsyfirvöld úr gildi hámarksverð á eldsneyti. Tók þá að fullu gildi, í viðskiptum með eldsneyti, bann 21. gr. verðlagslaga nr. 56/1978 við verðsamráði. Einnig var þá í gildi bann sömu laga við samráði við gerð tilboða. Þessar breytingar áttu sér alllangan aðdraganda og tengdust m.a. hruni Sovétríkjanna og, hér á landi, undirbúningi aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

„Um áramótin 1990-1991 var frelsi gefið í innflutningi bensíns og ári síðar er varðar gas- og svartolíu. Í kjölfar þessa felldu verðlagsyfirvöld úr gildi hámarksverð á eldsneyti.“

2.1.3 1993-2015

Í janúar 1993 samþykkti Alþingi lög um Evrópska efnahagssvæðið og í febrúar sama ár voru eldri samkeppnislög, lög nr. 8/1993, lögfest og tóku gildi 1. mars 1993. Í september 1994 var numið úr gildi ákvæði um að olúfélögin yrðu að selja á sama verði til allra viðskiptavina. Sama ár voru lög um jöfnun flutningskostnaðar olúvara endurskoðuð, sbr. lög nr. 103/1994. Fyrir liggur að olúfélögin áttu í samráði sín á milli þegar samkeppnislögin tóku gildi í mars 1993 og stóð það óslitið til a.m.k. ársloka 2001.

2.1.3.1 Samráð olúfélaganna 1993-2001

Í árslok 2001 hóf Samkeppnisstofnun rannsókn á samráði Skeljungs, Olís og Olúfélagsins og þann 28. október 2004 komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að félögin þrjú hefðu framið alvarleg brot á samkeppnislögum. Samkeppnisráð ákvað að leggja verulegar sektir á félögin. Olúfélögin kærðu ákvörðun samkeppnisráðs til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem kvað upp úrskurð 31. janúar 2005. Með þeim úrskurði lauk málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

„Í árslok 2001 hóf Samkeppnisstofnun rannsókn á samráði Skeljungs, Olís og Olúfélagsins og þann 28. október 2004 komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að félögin þrjú hefðu framið alvarleg brot á samkeppnislögum.“

Áfrýjunarnefnd staðfesti í öllum aðalatriðum niðurstöðu samkeppnisráðs um brotin og taldi hæfilegt að sektir olúfélaganna næmu samtals 1,5 milljörðum króna. Síðar á árinu 2005 skutu olúfélögin úrskurði áfrýjunarnefndar til héraðsdóms

Reykjavíkur og féll dómur í því máli í mars 2012. Í þeim dómi var staðfest að félögin hefðu haft með sér ólögmett samráð, en úrskurður áfrýjunarnefndar var þrátt fyrir það felldur úr gildi vegna þess að dómurinn taldi að brotið hefði verið á andmælarétti félaganna. Samkeppniseftirlitið áfrýjaði málinu

til Hæstaréttar sem kvað upp dóm í lok janúar 2013. Hæstiréttur vísaði máli olíufélaganna frá héraðsdómi vegna verulegra galla á málalíbúnaði þeirra. Það dómsmál félaganna var því ónýtt og framangreindur úrskurður áfrýjunarnefndar frá 2005 stóð því óhaggaður. Í kjölfar dóms Hæstaréttar frá janúar 2013 höfðu olíufélögin ný dómsmál sem miða aftur að því að fá framangreindum úrskurði áfrýjunarnefndar hnekkt. Héraðsdómur Reykjavíkur kvað upp dóm í þeim málum þann 19. janúar 2015 og sýknaði Samkeppniseftirlitið af öllum kröfum olíufélaganna. Þeim dómi Héraðsdóms Reykjavíkur hafa félögin áfrýjað til Hæstaréttar. Hæstiréttur hefur ekki dæmt í málinu þegar þessi skýrsla er skrifuð.

„Hið ólögmeta samráð olíufélaganna þriggja stóð yfir óslitið a.m.k. í tæp níu ár eða frá því samkeppnislög tóku gildi í mars 1993 þar til Samkeppnisstofnun framkvæmdi húsleit hjá félögunum 18. desember 2001.“

Hið ólögmeta samráð olíufélaganna þriggja stóð yfir óslitið a.m.k. í tæp níu ár eða frá því samkeppnislög tóku gildi í mars 1993 þar til Samkeppnisstofnun framkvæmdi húsleit hjá félögunum 18. desember 2001. Í ákvörðun samkeppnisráðs er því lýst að grunnurinn að samráðinu hafi myndast árin 1990–1993 í tengslum við m.a. framangreindar breytingar á ytra rekstrarumhverfi olíufélaganna. Ákváðu olíufélögin að nýta nýfengið viðskiptafrelsi til að takmarka samkeppni milli félaganna í þeim tilgangi að bæta hag

þeirra á kostnað almennings, annarra fyrirtækja og þjóðarbúsins í heild.

Umrædd brot olíufélaganna eru umfangsmestu samráðsbrot sem upprætt hafa verið hér á landi. Samráð olíufélaganna skiptist í aðalatriðum í þrjá höfuðflokka:

- Samráð um verðlagningu á fljótandi eldsneyti, gasi, smurolíu og tengdum vörum. Höfðu félögin reglubundið samráð um verðbreytingar á þessum olíuvörum. Þau höfðu einnig samráð um að hækka álagningu og aukna framlegð. Félögin höfðu einnig samvinnu um að draga úr afslætti og leggja gjöld á hópa viðskiptavina. Bitnuðu þessi brot á almennum neytendum og fyrirtækjum.
- Olíufélögin höfðu með sér umfangsmikið samráð um gerð tilboða í tengslum við formleg útboð eða verðkannanir viðskiptavina sinna. Dæmi um þolendur þessa samráðs olíufélaganna voru Reykjavíkurborg, Síminn, Landhelgisgæslan, Icelandair, Flugfélag Íslands, dómsmálaráðuneytið og Vestmannaeyjabær. Hafði samráð þetta m.a. þann tilgang að vinna gegn því að viðskiptavinir næðu hagstæðara verði með útboðum.
- Olíufélögin gripu til margs konar aðgerða í því skyni að skipta á milli sín markaðnum fyrir olíuvörur hér á landi. Aðgerðirnar miðuðu að því að skipta á milli félaganna markaðnum eftir landsvæðum, viðskiptavinum eða eftir sölu og magni. Félögin náðu t.d. samkomulagi um að Skeljungur myndi sitja einn að bensínsölu í Grindavík og þau skiptu með sér viðskiptum t.d. á Ísafirði og Stykkishólmi. Þá skiptu þau á milli sín sölu til stórra viðskiptavina eins t.d. álverinu í Straumsvík og SR-mjöli. Þetta gerðu þau án vitneskju viðkomandi viðskiptavina.

Til að framkvæma þetta samráð áttu olíufélögin í tíðum og skipulögðum samskiptum sín á milli. Stjórnendur olíufélaganna tóku þátt í fundahöldum, m.a. hittust forstjórar félaganna iðulega til að skipuleggja og taka ákvarðanir um atriði sem voru hluti af hinu ólöglega samráði. Þá var skipst á orðsendingum og upplýsingum sem vörðuðu samráðið í tölvupósti, símtölum eða símbrefum.

Samráð olíufélaganna fól í sér að beita ólögætum aðferðum til að hagnast sem mest á kostnað neytenda og allra þeirra fyrirtækja sem nýttu olíuvörur í rekstri sínum á þessum tíma. Í framangreindum dómum héraðsdóms frá janúar 2015 er komist að þeirri niðurstöðu að olíufélögin hefðu gerst sek um langvarandi alvarlegt samráð um verð o.fl. Brot olíufélaganna hafi verið „þaulskipulagt og æðstu stjórnendur þess tóku þátt í því gegn betri vitund.“ Um hafi verið að ræða „verulega skaðlega háttsemi fyrir samfélagið allt“. Í dómunum segir einnig:

„Brot olíufélaganna hafi verið „þaulskipulagt og æðstu stjórnendur þess tóku þátt í því gegn betri vitund.“ Um hafi verið að ræða „verulega skaðlega háttsemi fyrir samfélagið allt.“

„Með þessum brotum, sem framin voru kerfisbundið yfir langt tímabil eða frá 1993 til desember 2001, misnotuðu stefnandi og samstarfsaðilar hans sér nálega 100% hlutdeild þeirra á mörkuðum fyrir eldsneyti og olíuvörur með því að stilla saman strengi um verð á þessum vörum, skipta upp mörkuðunum og eiga samvinnu um gerð tilboða, líkt og ítarlega er reifað í ákvörðun samkeppnisráðs og úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Dómurinn telur hafið yfir allan vafa að markmið stefnanda og samstarfsaðila hans var að skapa sér ávinning og um leið hlaut þeim að vera ljóst að háttsemi þeirra var til þess fallin að valda viðskiptavinum þeirra tjóni, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar 7. febrúar 2008 í málum nr. 142/2007 og 143/2007, dóm Hæstaréttar 30. apríl 2008 í máli nr. 309/2007 og dóm réttarins 6. maí 2010 í máli nr. 244/2009. Er þá meðal annars litið til þess að við þátttöku í ýmsum útboðum á eldsneyti og olíuvörum skilgreindu stefnandi og samstarfsaðilar hans sjálfir þann hagnað sem þeir töldu sig öðlast með samráði og ákváðu tiltekna skiptingu hans sín á milli. ...

Eins og fram hefur komið var markmið samráðs olíufélaganna að auka eða koma í veg fyrir lækkun á framlegð af sölu þeirra á eldsneyti og auka þar með eða viðhalda ávinningi félaganna. Miðað við gögn sem rakin eru í ákvörðun samkeppnisráðs um samskipti starfsmanna félaganna á samráðstímanum má gera ráð fyrir að þetta hafi tekist í meginatriðum. Almennt verður að ætla að fyrirtæki leggi ekki stund á jafn umfangsmikið samráð í svo langan tíma og raun ber vitni nema að hafa af því ávinning. Þá liggur fyrir að félögin lögðu stund á svonefnda skiptisölu þar sem þau endurgreiddu hvert öðru hluta af álagningu

sinni í tilteknum viðskiptum, en heildarumfang þeirra viðskipta nam 5,8 milljörðum króna á tímabilinu 1993 til 2001. Verður einnig að gera ráð fyrir að fyrirtæki gangist ekki undir skuldbindingar af þessu tagi nema þau telji sig hafa hag af því. Þá er til þess að líta að kjöraðstæður virðast hafa verið uppi á þessum tíma til að samráð olíufélaganna skilaði þeim ávinningi. Samráðið snerist um einsleita og samkynja nauðsynjavörur með lágri verðteygni. Erfitt var fyrir nýja aðila að koma inn á markaðinn í ljósi kostnaðar við að koma upp dreifikerfi og möguleika olíufélaganna, sem höfðu komið sér fyrir á markaðnum, til að bregðast við samkeppni með því að lækka verðið. Þegar litið er til þessara atriða, og jafnframt tekið mið af útreikningi samkeppnisyfirvalda á ávinningi stefnanda af samráðinu með framangreindri aðferð, telur dómurinn bersýnilegt að ábati stefnanda, sem rekja má til hins ólögmeða samráðs, hafi numið mun hærri fjárhæð en 40 milljónum króna. Sterk rök hníga einnig að því að ávinningur stefnanda af samráðinu hafi numið hærri fjárhæð en þeirri sekt sem stefnanda var gert að greiða í ríkissjóð.“

2.1.3.2 Önnur atvik

Margvíslegar breytingar urðu á íslenska olíumarkaðnum á tíunda áratugnum. Fyrst má nefna að verslunarrými marga eldsneytisstöðva jókst og tóku þær að selja ýmis konar neysluvöru.²⁵ Í öðru lagi voru opnaðar sjálfsafgreiðslustöðvar. Árið 1995 var Orkan stofnuð en það fyrirtæki var í eigu Skeljungu að einum þriðja á móti Hagkaupum. Á árinu 2000 jók Skeljungur hlut sinn í Orkunni upp í 80% og eignaðist félagið það að fullu tveimur árum síðar.²⁶ Þá opnaði fyrsta sjálfsafgreiðslustöð ÓB árið 1996 en ÓB er í eigu Olís.²⁷ Á árinu 2004 opnaði Olíufélagið (nú N1) sjálfsafgreiðslustöðvar undir nafninu EGÓ.²⁸ Sex árum seinna var rekstur EGÓ stöðvanna sameinaður rekstri eldsneytisstöðva N1. Í þriðja lagi var ein af breytingum á tíunda áratugnum sú að árið 1995 keypti Olíufélagið 35% hlut í Olíuverzlun Íslands hf. auk þess sem félögin stofnuðu í sameiningu Olíudreifingu ehf., en þetta nýja félag hafði þann tilgang að sjá um olíudreifingu fyrir eigendur sína. Um mitt ár 2003 keypti FAD 1830 ehf. allt hlutafé Olís og rofnuðu þá fyrrgreind bein eignatengsl sem milli Olís og Olíufélagsins hf.²⁹ Þá ber að lokum að geta þess að árið 1994 gerði kanadíska fyrirtækið Irving Oil tilraun til þess að

²⁵ „Olís endurnýjar bensínstöðvar og undirbýr sókn inn á neysluvörumarkaðinn“ (Reykjavík 20. júní 1995). *Morgunblaðið*.

²⁶ Ákvörðun Samkeppnisstofnunar nr. 21/2004 (28. október 2004, bls. 9).

²⁷ „Fyrirtækið“ (*Vefsíða ÓB*). Sótt 8. maí 2014.

²⁸ „Áhersla á virðisaukandi ávinning viðskiptavina“ (Reykjavík 23. apríl 2004). *Morgunblaðið*.

²⁹ „Eignarhaldsfélagið FAD 1830 ehf. eignast meirihluta hlutafjár í Olíuverzlun Íslands hf.“ (Reykjavík 19. maí 2004). *The Nordic Exchange*.

hefja starfsemi á íslenska eldsneytismarkaðnum en þau áform urðu ekki að veruleika eins og nánar er rakið síðar í frummatsskýrslunni.³⁰ Í lok árs 2003 kom Atlantsolía inn á markaðinn og hóf að afgreiða eldsneyti í Kópavogi.

Helstu breytingar sem orðið hafa á íslenska olíumarkaðnum síðastliðin 15 ár má draga saman í fimm meginþætti. Í fyrsta lagi hóf Atlantsolía, eins og áður segir, að selja eldsneyti í smásölu í lok árs 2003. Félögin sem seldu eldsneyti í smásölu voru því orðin fjögur. Í öðru lagi tók Íslensk olíumiðlun til starfa árið 2005, en fyrirtækið byggði birgðatank á Norðfirði og hóf að selja skipagasolíu í samkeppni við olíufélögin þrjú. Íslensk olíumiðlun var í meirihlutaeigu danska fyrirtækisins Malik Supply A/S en á árinu 2007 keypti N1 49% hlut í Malik Supply A/S. Í framhaldinu keypti N1 birgðatankinn af Íslenskri olíumiðlun sem hætti þá sjálfstæðri starfsemi í samkeppni við olíufélögin.

Í þriðja lagi hætti Atlantsolía að flytja inn eldsneyti á eigin vegum árið 2007 og á sama tíma gerði félagið samning við Skeljung um kaup á eldsneyti. Stóð það samstarf til ársins 2015 þegar Atlantsolía hóf að kaupa eldsneyti af norska fyrirtækinu Statoil eins og hin olíufélögin. Á árunum 2007-2014 fólst starfsemi Atlantsolíu því eingöngu í birgðahaldi, dreifingu og smásölu eldsneytis.

Í fjórða lagi hafði hrunið, haustið 2008, umtalsverð áhrif á rekstrarumhverfi og afkomu félaganna ásamt því að eignarhald N1, Skeljungs og Olís breyttist í kjölfarið. Íslandsbanki leysti til sín Skeljung hf. árið 2008. Sama ár seldi bankinn 51% hlut til félagsins BG Partners og árið 2010 keypti félag í eigu sömu aðila Skeljung að fullu.³¹ Félagið var selt aftur á árinu 2014 til sjóðs, SV IV slhf., sem að stærstum hluta er í eigu lífeyrissjóða. Rekstur N1 þurfti að endurskipuleggja í kjölfar hrunsins og yfirtóku kröfuhafar félagið formlega um mitt ár 2011.³² Um mitt ár 2012 eignaðist Framtakssjóður Íslands slhf. félagið og var það skráð á hlutabréfamarkað í desember 2013.³³ Olís lenti einnig í rekstrarerfiðleikum í kjölfar hrunsins sem leiddi til þess að eigendur þess seldu 75% hlut í félaginu til Samherja hf. og Fisk Seafood ehf. um mitt ár 2012.³⁴ Hrunið hafði hins vegar engin áhrif á eignarhald Atlantsolíu.

Í fimmta lagi sömdu öll olíufélögin við sína birgja um að þeir tækju ábyrgð á innflutningi og leigðu tollvörugymana á Íslandi af félagunum og ættu þar af leiðandi hluta af eldsneytinu sem geymt er í tönkunum. Öll fyrirtækin sem flytja inn eldsneyti keyptu það af sama aðila á árinu 2012, þ.e. af Statoil í tilfelli bensíns, gasolíutegunda og þotuelsneytis. Félögin keyptu öll svartolíu af fyrirtækinu OW Bunker A/S.

³⁰ Ákvörðun Samkeppnisstofnunar nr. 21/2004 (28. október 2004, bls. 282).

³¹ „Saga Skeljungs“. Sótt 4. nóvember 2015.

³² „Kröfuhafar yfirtaka formlega rekstur N1“ (Reykjavík 25. maí 2011). *Fréttablaðið*.

³³ „N1 skráð á markað“ (*Vefsíða N1*, 19. desember 2013). Sótt 8. maí 2014.

³⁴ „Samherji og fleiri fá að kaupa hlut í Olís“ (Reykjavík 12. september 2012). *Viðskiptablaðið*.

2.1.4 Ályktun

Af framansögðu má ráða að eldsneytismarkaðurinn og sú umgjörð sem stjórnvöld hafa búið honum hefur breyst mikið í árunna rás. Fjöldi fyrirtækja á markaðnum hefur engu að síður haldist að mestu óbreyttur en vöru- og þjónustuframboð fyrirtækjanna hefur breyst verulega sem og umsvif þeirra. Draga má hina sögulegu þróun saman í nokkra þætti.

Í fyrsta lagi hafa miklar deilur staðið um tilhögun eldsneytismarkaðarins og ásakanir um einokun og fákeppni verið háværar nánast frá upphafi olíualdar. Í öðru lagi hefur opinber íhlutun um nánast alla

„Merki eru um að eftir að samráð var upprætt hafi fyrirtækin, m.a. með innkomu Atlantsolíu, byrjað að keppa sín á milli en vísbendingar eru um að síðar hafi samhæfð hegðun náð að festa rætur á markaðnum og virk samkeppni ekki náð að ríkja eftir það, a.m.k. ekki á mikilvægum hluta markaðarins.“

þætti markaðarins verið mikil og meiri en á öðrum mörkuðum. Þegar að er gáð hafði opinber íhlutun á árum áður tekið afar mikið mið af hagsmunum sjávarútvegsins, einkum er varðar innflutning olíuvara en einnig verðákvörðun. Í þriðja lagi var stefna hins opinbera í málefnum markaðarins a.m.k. fram til árunna 1990/91 fremur til þess að hamla samkeppni en örva hana. Í fjórða lagi verður því haldið fram hér að aðgerðir samkeppnisyfirvalda hafi skapað svigrúm fyrir samkeppni. Þannig kom Atlantsolía inn á markaðinn um svipað leyti og niðurstöður samkeppnisráðs lágu fyrir um samráð olíufélaganna.

Þegar frelsi var gefið í innflutningi á eldsneyti og verðlagningu í upphafi tíunda áratugarins hefur fyrrgreind staða verið ljós starfandi fyrirtækjum, sem brugðust við með beinu samráði sín á milli sem stóð til loka árs 2001. Merki eru um að eftir að samráð var upprætt hafi fyrirtækin, m.a. með innkomu Atlantsolíu, byrjað að keppa sín á milli en vísbendingar eru um að síðar hafi samhæfð hegðun náð að festa rætur á markaðnum og virk samkeppni ekki náð að ríkja eftir það, a.m.k. ekki á mikilvægum hluta markaðarins.

2.2 Mikilvægi fyrir heimili og atvinnulíf

Verðmæti innflutts eldsneytis og smurolíu nam um 89 milljörðum króna (CIF) á árinu 2012 eða tæplega 15% af verðmæti vöruinnflutnings sama árs.³⁵ Heildarsöluverðmæti eldsneytis sama ár var um 141 milljarður króna.³⁶ Eldsneytiskostnaður hefur því mikil áhrif á efnahagslíf landsins en sem dæmi má nefna að nær allar samgöngur innanlands og til og frá landinu nota bensín og olíur sem

³⁵ Hagstofa Íslands, „Utanríkisverslun“ (2013 98(17)). Hagtíðindi.

³⁶ Upplýsingar frá olíufélagunum.

orkugjafa, þótt hlutfall annarra orkugjafa eins og rafmagns og metangas fari hækkandi. Að sama skapi er töluverður hluti útgjalda fiskveiðiflotans vegna olúkaupa.

Samkvæmt rannsókn Hagstofunnar námu neysluútgjöld heimilanna, árin 2010-2012, að meðaltali 476 þúsund krónum á mánuði á verðlagi ársins 2012.³⁷ Sama ár nam vægi eldsneytis og smurolía í vísitölu neysluverðs 6,15%.³⁸ Má því gera ráð fyrir að meðalheimilið (2,4 einstaklingar) hafi varið um 351 þúsund krónum til kaupa á eldsneyti á árinu.³⁹ Þann 1. janúar 2012 voru íbúar á Íslandi 319.575 en miðað við þá tölu má gera ráð fyrir að íslensk heimili hafi eytt samtals um 47 milljörðum króna í eldsneyti á árinu 2012.⁴⁰

Útgjöld vegna eldsneytiskaupa hafa einnig töluverð áhrif á rekstur fyrirtækja á Íslandi og má þar einkum nefna fiskveiðar, farþega- og vöruflutninga. Til marks um mikilvægi eldsneytis í rekstri fiskveiðiflotans má nefna að flotinn keypti olíu á árinu 2013 fyrir um 22,5 milljarða króna (án virðisaukaskatts) eða sem nemur um 13,7% af heildarútgjöldum sínum.⁴¹ Þá námu kaup Icelandair á eldsneyti af 28% heildarrekstrarkostnaði félagsins sama ár.⁴²

Sem fyrr segir miðar rannsóknartímabil þessarar markaðsrannsóknar að jafnaði við árabilið 2005 til og með 2012. Engar vísbendingar eru um að mikilvægi markaðarins fyrir heimili og atvinnulíf hafi breyst frá því sem hér að framan greinir.

2.3 Markaðsgerð og vöruframboð

Íslenska eldsneytismarkaðnum má skipta gróflega upp í þrjú stig. Fyrsta stigið tekur til innflutnings og heildsölu eldsneytis, annað stigið tekur til birgðahalds og dreifingar eldsneytis og þriðja stigið

„Eldsneytiskostnaður hefur því mikil áhrif á efnahagslíf landsins en sem dæmi má nefna að nær allar samgöngur innanlands og til og frá landinu nota bensín og olíur sem orkugjafa.“

„Sama ár nam vægi eldsneytis og smurolía í vísitölu neysluverðs 6,15%. Má því gera ráð fyrir að meðalheimilið (2,4 einstaklingar) hafi varið um 351 þúsund krónum til kaupa á eldsneyti á árinu.“

³⁷ Hagstofa Íslands, „Verðlag og neysla“ (2013, 98(40)). Hagtíðindi.

³⁸ „Vísitala, vogir fyrir undirvísitölur frá 1992“. Vefur *Hagstofu Íslands*. Sótt 15. apríl 2014.

³⁹ Samkvæmt upplýsingum frá olúfélögunum nam sala smurolía um 4,3% af heildarsölu eldsneytis og smurolía á árinu 2012.

⁴⁰ „Mannfjöldaþróun 2011“ (2012, bls. 97(412)). Hagtíðindi.

⁴¹ „Rekstraryfirlit fiskveiða 1997-2012“. Vefur *Hagstofu Íslands*. Sótt 16. apríl 2014.

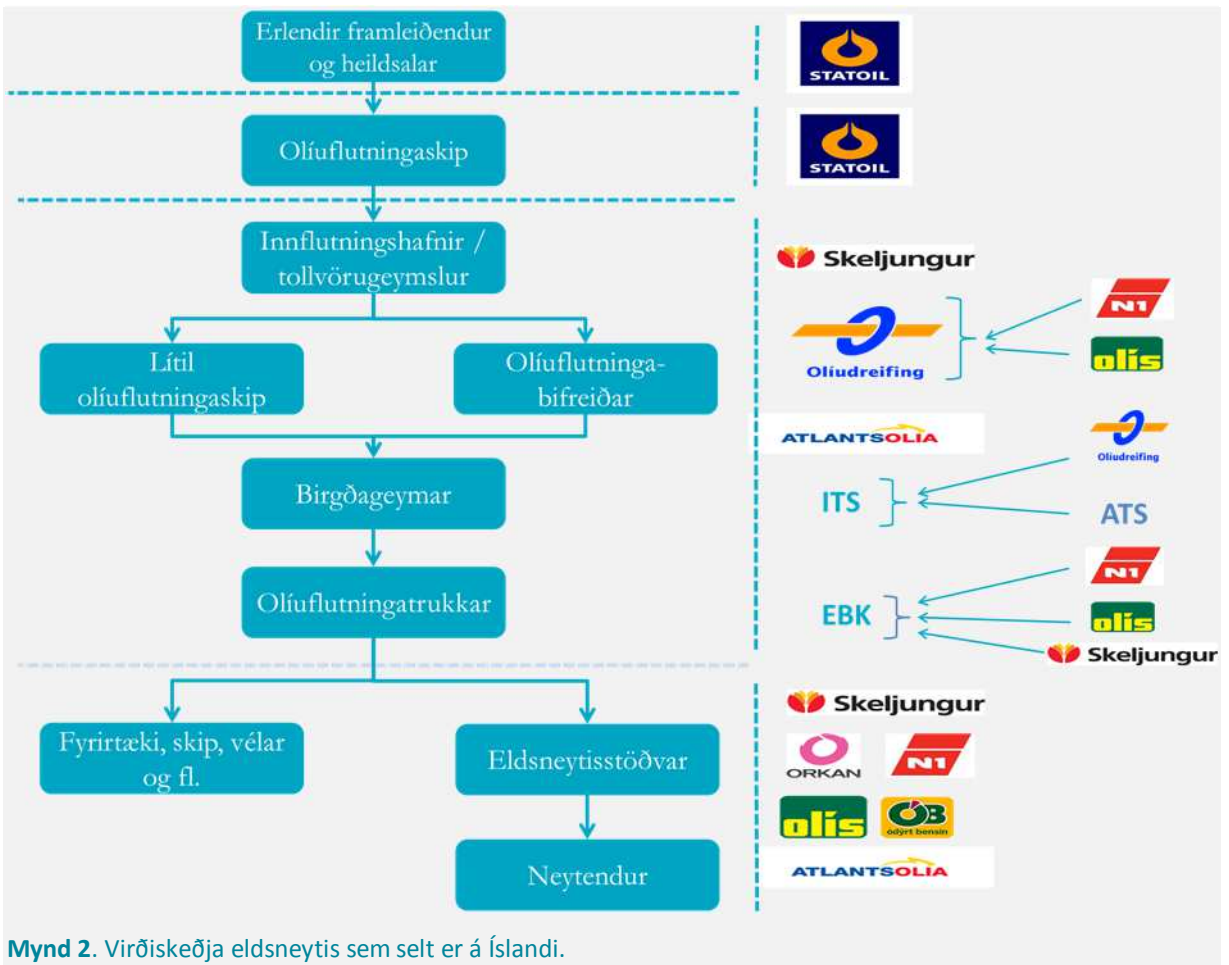
⁴² „Annual report 2013“ (2013). Icelandair Group.

tekur til smásölu eldsneytis, hvort sem um er að ræða sölu af bensíndælu eða þá beint af olíuflutningabifreið til viðskiptavinar.



Mynd 1. Stig íslenska eldsneytismarkaðarins.

Á mynd 2 má sjá einfalda mynd af virðis_keðju eldsneytis á Íslandi, þar sem sýndir eru þeir aðilar sem koma að hverju stigi virðis_keðjunnar.



Mynd 2. Virðis_keðja eldsneytis sem selt er á Íslandi.

Í kafla 2.3.1 er þeim vörum sem seldar eru á íslenska eldsneytismarkaðnum lýst auk þess sem í köflum 2.3.2 til 2.3.4 er nánari umfjöllun um helstu stig eldsneytismarkaðarins.

2.3.1 Vöruframboð

Það eldsneyti sem íslensku olíufélögin kaupa inn er að mestu leyti unnið úr hráolíu.⁴³ Eðli þess er mismunandi og fer að mestu eftir því hversu mikið hráolían hefur verið eimuð. Bensín er t.d. léttimuð hráolía á meðan skipagasolía er þungeimuð. Þær olíuvörur sem seldar eru á íslenska eldsneytismarkaðnum eru að mestu leyti innfluttar.⁴⁴

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004 var fljótandi eldsneyti skipt í fjóra meginflokka eftir notkun:

1. *Bílabensín*

- Undir þetta falla nú 95, 98 og 99 oktana blýlaust bensín. Áður voru einnig 92ja oktana blýlaust bensín og 98 oktana blýbensín á markaðnum, en sölu þessara tegunda hefur verið hætt hér á landi.

2. *Gasolíutegundir*

- Þessum flokki tilheyra dísilolía, gasolía, skipagasolía / flotaolía, MD- og SD-skipaolíur.

3. *Svartolía*

4. *Flugeldsneyti*

- Flugeldsneyti skiptist í flugsteinolíu eða þotueldsneyti (öðru nafni „jet“) og flugbensín (öðru nafni „avgas“).

Til viðbótar fyrrgreindum eldsneytistegundum nota bílar á Íslandi einnig metangas sem selt hefur verið í Reykjavík frá 2006 og á Akureyri frá 2014. Metanið er framleitt á sorphaugunum í Álfsnesi en framleiðslan á árinu 2012 var um 2 milljónir rúmmetra sem samsvarar um 2,24 milljónum lítrum af 95 oktana bensíni. Sú sala nemur um 1,2% af heildarsölu bensíns sama ár.⁴⁵

2.3.2 Innflutningur og heildsala

Öll íslensku olíufélögin semja við erlenda birgja um kaup á eldsneyti til endursölu á Íslandi. Erlendu birgjarnir eru annað hvort heildsalar eða framleiðendur eldsneytis en mismunandi er hversu mikið

⁴³Undantekningin er endurnýjanlegt eldsneyti sem flutt er inn til landsins en skv. lögum nr. 40/2013 ber olíufélögunum skylda til þess að tryggja að ákveðið hlutfall eldsneytissölu hvers og eins sé endurnýjanlegt eldsneyti. Nánar er fjallað um lög um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á Íslandi nr. 40/2013 í kafla 8.5.

⁴⁴Þær vörur sem framleiddar eru innanlands eru t.d. lífdísill sem Orkey framleiðir og er notað sem bætiefni í eldsneyti fiskiskipa (sjá <http://www.ruv.is/frett/lifdisill-nyttur-sem-baetiefni-i-eldsneyti>), Carbon Recycling International framleiðir einnig metanól til íblöndunar bensíns. Olíudreifing endurvinnur einnig úrgangsolíu sem til fellur og selur hana áfram til brennslu innanlands.

⁴⁵ „Að koma metani í umferð – Kynning fyrir Grænu orkuna 13. mars 2013“ (2013). Metanorka.

vöruframboð þeirra er. Sumir sérhæfa sig t.d. í sölu svartolíu, aðrir í flugeldsneyti o.s.frv. Enn aðrir bjóða fram flestar þær vörur sem spurn er eftir hjá íslensku olíufélögunum.

Árið 2007 hætti Atlantsolía innflutningi eldsneyti og hóf að kaupa allt sitt eldsneyti af Skeljungu, eða til ársbyrjunar 2015 þegar félagið hóf sjálft að flytja inn eldsneyti frá Statoil. Hinir innflytjendurnir eru N1 og Olís en þeir selja sjálfir allt sitt eldsneyti í smásölu.

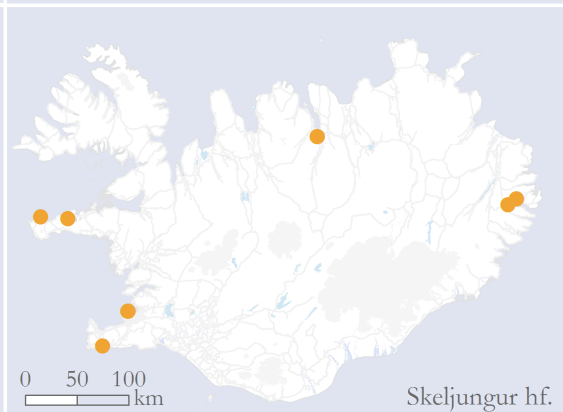
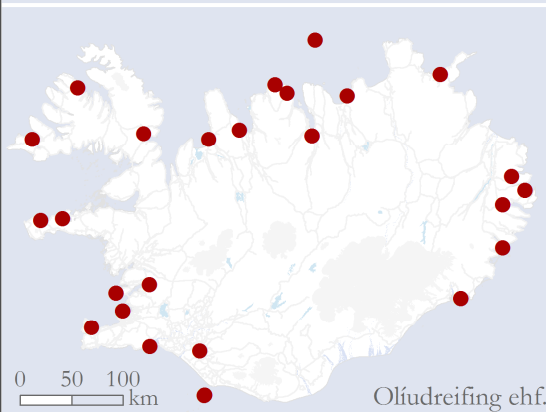
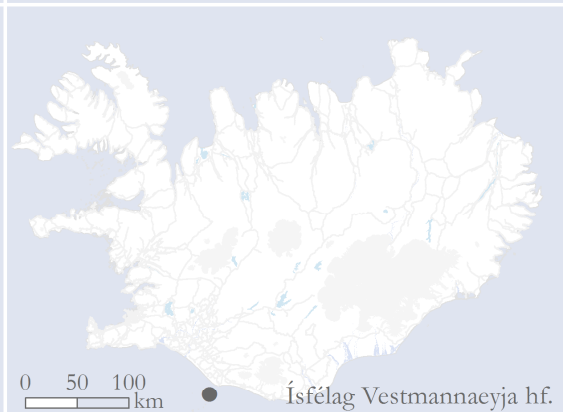
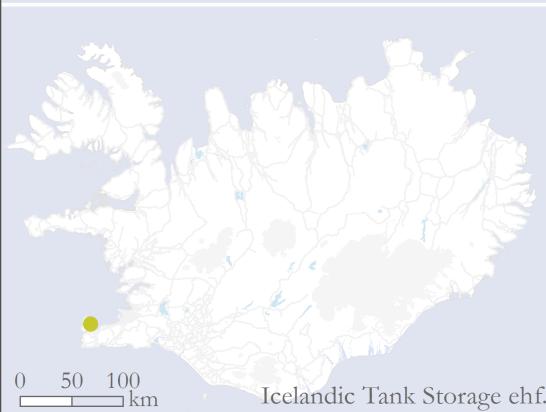
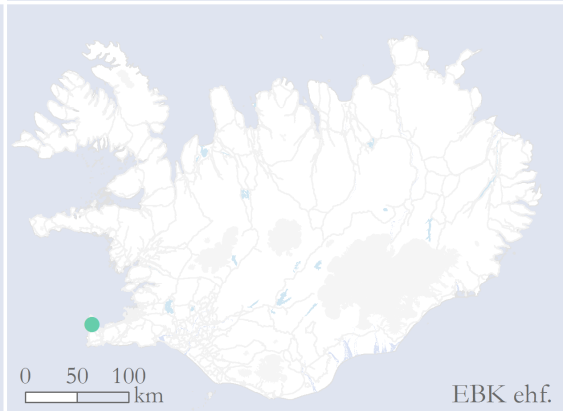
Fyrirkomulag innflutnings olíufélaganna hefur breyst nokkuð frá því sem áður var, en frá árinu 2010 hafa þau leigt birgjum sínum birgðatankana og keypt eldsneytið mun örar og í minni skömmtum en áður þekktist. Fyrir árið 2010 tíðkaðist það ekki á íslenska eldsneytismarkaðnum að birgjar félaganna ættu eldsneytið sem væri í birgðatönkum hér á landi.

2.3.3 Dreifing og birgðahald

Eftir að erlendir birgjar hafa siglt með eldsneytið á valda innflutningsbirgðatanka félaganna, þ.e. í geyma Olíudreifingar, Skeljungs eða Atlantsolíu, er hluti þess fluttur áfram til valinna minni birgðageymslna með skipum eða olíuflutningabifreiðum. Í kjölfarið sækja olíuflutningabifreiðarnar eldsneyti í birgðageyma fyrrgreindra fyrirtækja og flytja það annað hvort til eldsneytisstöðva eða til einstakra kaupenda, s.s. fiskiskipa, og minni verktaka.

Yfirlit um staðsetningar birgðastöðva

- Atlantic Tank Storage
- Atlantsólía ehf.
- EBK ehf.
- Icelandic Tank Storage ehf.
- Ísfélag Vestmannaeyja hf.
- Olíudreifing ehf.
- Skeljungur hf.



Gögn: Atlantic Tank Storage, Atlantsólía ehf., EBK ehf., Icelandic Tank Storage ehf., Ísfélag Vestmannaeyja hf., Olíudreifing ehf., Skeljungur hf., Landmælingar Íslands (IS50v) og Reykjavíkurborg (LUKR).

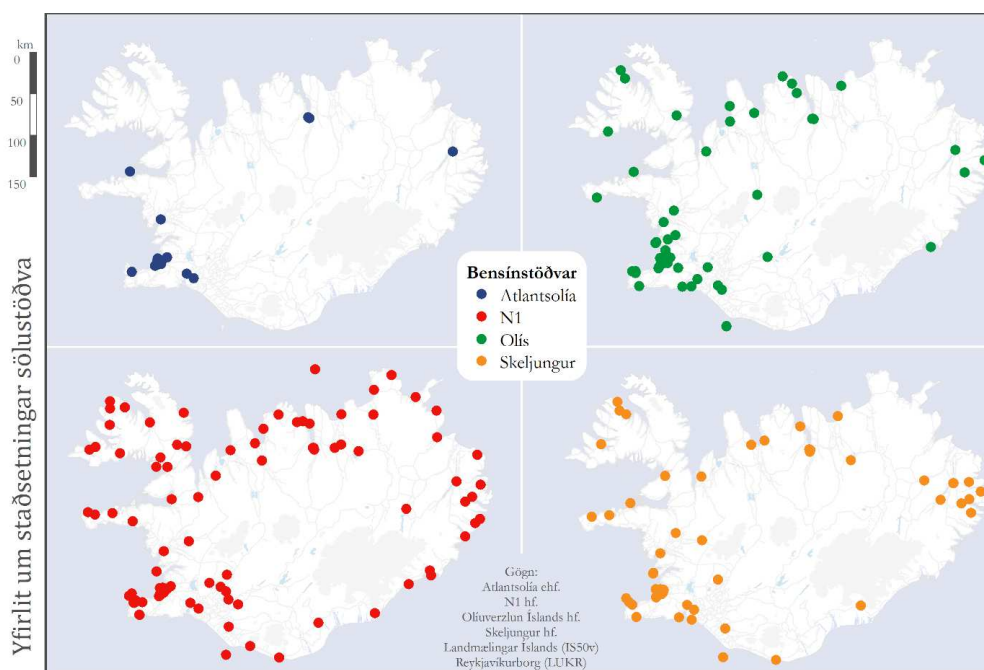
Mynd 3. Staðsetning birgðastöðva eldsneytis á Íslandi.

Á mynd 3 má sjá staðsetningu helstu birgðastöðvar eldsneytis á Íslandi. Ljóst er að Olíudreifing er með langflestar birgðastöðvar en starfsemi fyrirtækisins felst að megninu til í að geyma og dreifa eldsneyti fyrir eigendur sína, N1 og Olís. Skeljungur er með næst flestar birgðastöðvar en birgðarými fyrirtækisins á Suður-, Suðaustur-, Norðausturlandi og á svæðinu í kringum Skagafjörð er lítið í samanburði við birgðarými Olíudreifingar. Einu birgðatankar Atlantsolíu eru staðsettir í Hafnarfirði. Olíudreifing og Icelandic Tank Storage eiga einnig birgðatanka í Hvalfirði sem eru leigðir til erlendra aðila. Í Helguvík er einnig birgðatankur, í umsjá Icelandic Tank Storage, sem er nýttur til geymslu eldsneytis fyrir birgja olíufélaganna (nú Statoil) auk þess sem þotueldsneyti til notkunar á Keflavíkurflugvelli er dælt í þá tanka. Á Keflavíkurflugvelli eru síðan birgðageymar í sameiginlegri eigu N1, Olís og Skeljungs, gegnum EBK ehf. (EBK – Eldsneytisbirgðastöð á Keflavíkurflugvelli.)

Í flestum tilvikum er dreifing eldsneytis og rekstur birgðatankanna í höndum þeirra aðila sem starfa einnig á smásölustiginu. Ein undantekning er þá á þessari reglu en [☒] geymir og dreifir eldsneyti fyrir Atlantsolíu á Akureyri og Egilsstöðum. Nánar er fjallað birgðageymslu eldsneytis í skilgreiningu markaða málsins í kafla 3.4.

2.3.4 Smásala

Fjórir aðilar reka eldsneytisstöðvar á Íslandi. Á árinu 2012 var N1 með 105 eldsneytisstöðvar, Olís með 63, Skeljungur með 67 og Atlantsolíu með 18. Þar til viðbótar selja olíufélagin eldsneyti til stærri aðila beint af olíuflutningabifreiðum eða birgðatönkum en kaupendar þeirrar þjónustu eru t.d. útgerðir og stærri verktakar. Eins og sjá má á mynd 4 þá eru eldsneytisstöðvar staðsettar hringinn í kringum landið



Mynd 4. Staðsetning eldsneytisstöðva á Íslandi.

2.4 Starfandi fyrirtæki

2.4.1 N1 hf.

N1 er stærsti eldsneytissali á Íslandi með 40-50% hlutdeild í heildarsölu eldsneytis á árinu 2012. Sama ár rak fyrirtækið 105 eldsneytisstöðvar vítt og breytt um landið. Á árinu 2012 voru tekjur N1 um 60 milljarðar króna en 80% af þeim var vegna sölu eldsneytis ([x]%) af framlegð) en 20% vegna sölu annarra vara ([x]%) af framlegð). Í lok árs 2012 voru starfsmenn N1 855 talsins í 605 stöðugildum.⁴⁶ N1 hét áður Olíufélagið hf. en nafni fyrirtækisins var breytt í kjölfar þess að eigendur Bílanausts keyptu Olíufélagið árið 2006.

Rekstrareiningum fyrirtækisins er skipt upp í fjóra hluta. Í fyrstu rekstrareiningunni eru eldsneytisstöðvar hringinn í kringum landið en þar geta viðskiptavinir þess keypt eldsneyti, olíur, ýmsar matvörur, skyndibita og búnað tengdan ýmiss konar afþreyingu. Í lok árs 2012 voru þjónustustöðvar fyrirtækisins 29 og sjálfsafgreiðslustöðvar 76. Önnur rekstrareining félagsins er smur- og hjólbarðþjónusta og alhliða verkstæði á ýmsum stöðum um landið. Þriðja rekstrareiningin er fyrirtækjaþjónusta en undir hana fellur sala eldsneytis, smurefna, rekstrarvöru, vinnufatnaðar og ýmis önnur þjónusta til innlendra og erlendra fyrirtækja. Á árinu 2012 voru samkvæmt upplýsingum N1 um [x] fyrirtæki í viðskiptum við olíufélagið.

Frá árinu 2010 hefur N1 keypt nánast allt sitt eldsneyti af Statoil en Statoil flytur eldsneytið til Íslands og geymir það í birgðatönkum sem það leigir af Olíudreifingu (dótturfélagi N1 og Olís). Fyrir þann tíma keypti N1 eldsneyti af ýmsum aðilum, m.a. Statoil, en það var ýmist afhent í höfn erlendis (FOB) eða þá í birgðatank á Íslandi (CIF). Statoil á því hluta af eldsneytinu í tönkunum og N1 það magn sem það hefur keypt af Statoil. Að lokum dreifir svo Olíudreifing eldsneytinu fyrir N1 auk þess að sinna ýmsum öðrum verkefnum sem tengjast viðhaldi, uppbyggingu og tækniþjónustu vegna eigna fyrirtækisins.

⁴⁶ „Lýsing N1” (nóvember 2013, bls. 2). *NI*.

Hlutabréf N1 voru tekin til viðskipta í Kauphöll Íslands (NASDAQ OMX Iceland) árið 2014 en helstu eigendur fyrirtækisins m.v. hluthafalista 10. september 2015 eru:

Hluthafi	Hluttur
1. Lífeyrissjóður verslunarmanna	14,20%
2. Lífeyrissj. Starfsm. rík.. A og B-deild	8,33%
3. Gildi - lífeyrissjóður	7,82%
4. Stafir lífeyrissjóður	5,85%
5. Almenni lífeyrissjóðurinn	5,00%
6. Landsbankinn hf.	4,37%
7. Helgafell ehf.	4,21%
8. Sameinaði lífeyrissjóðurinn	3,33%
9. Stapi lífeyrissjóður	2,80%
10. Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda	2,78%
11. TM fé ehf.	2,57%
12. Hofgarðar ehf.	2,07%
13. Landsbréf Öndvegisbréf	2,06%
14. MP banki hf.	1,95%
15. GAMMA: Equity Fund	1,81%
16. Arion banki hf.	1,78%
17. Hekla fagfjárfestasjóður	1,68%
18. Virðing safnreikningur	1,66%
19. Íslandsbanki hf.	1,62%
Samtals	75,89%

Samkvæmt þessu eiga lífeyrissjóðir rétt rúmlega 50% í félaginu. N1 á nokkur fyrirtæki, að fullu eða hluta, en þau eru:

Fyrirtæki	Hluttur
EGO ehf.	100%
G. Hannesson ehf.	100%
Gúmmívinnustofan ehf.	100%
Hjólbarðahöllin ehf.	100%
Innhaf hf.	100%
Naust ehf.	100%
Nítró ehf.	100%
Staðarskáli ehf.	100%
Olíudreifing ehf.	60%
Olíustöðin Helguvík ehf.	50%
Malik Supply A/S	49%
Eldsneytisafgreiðslan á	0%
Keflavíkurflugvelli EAK ehf.	33%
Fjölver ehf.	33%
EBK ehf.	25%

2.4.2 Skeljungur hf.

Skeljungur er næststærsti eldsneytissali á Íslandi með um 20-30% hlutdeild í heildarsölu á eldsneyti á árinu 2012. Það ár rak fyrirtækið 67 eldsneytisstöðvar um allt land, þar af 28 sjálfsafgreiðslustöðvar og 39 þjónustustöðvar. Á árinu 2012 voru tekjur fyrirtækisins um 33,5 milljarðar króna. Um [%] af tekjum Skeljungs voru vegna sölu eldsneytis ([%] af framlegð) en [%] vegna sölu annarra vara ([%] af framlegð). Í lok desember 2012 voru starfsmenn Skeljungs 262 talsins í 233 stöðugildum.

Tvö megin svið eru hjá fyrirtækinu; fyrirtækjasvið og neytendasvið. Fyrirtækjasvið selur eldsneyti, smurólíu, efnavöru, áburð og aðrar vörur en eldsneytissala myndar stærstan hluta framlegðar sviðsins. Stórir viðskiptavinir fyrirtækjasviðs eru m.a. aðilar í sjávarútvegi, verktakar, flutningafyrirtæki og flugfélög. Megnið af tekjum neytendasviðs koma frá Orkunni, Shell og Stöðinni en eins og á fyrirtækjasviði þá myndar eldsneytissala stærstan hluta framlegðar sviðsins. Stöðvar Orkunnar eru sjálfsafgreiðslustöðvar, en Shell stöðvarnar bjóða viðskiptavinum sínum upp á fleiri þjónustubætti en sjálfsafgreiðslu eldsneytis. Frá árinu 2014 hefur Tíu ellefu (10/11) annast rekstur tólf verslana við eldsneytisstöðvar Shell og Orkunnar, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2014, *Beiðni Rekstrarfélagsins Tíu ellefu ehf. og Skeljungs hf. um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga vegna rammisamnings um leigu á fasteignum fyrir dagvöruverslanir.*

Fyrirkomulag innflutnings og birgðahalds hjá Skeljungu er eins og hjá N1 og lýst er að ofan. Skeljungur á þó ekki hlut í Olíudreifingu, heldur dreifir eldsneytinu á eigin bílum um landið en hefur samt sem áður töluvert samstarf við Olíudreifingu. Fjallað er um samstarf félaganna í kafla 5.5.

Tuttugu stærstu hluthafar Skeljungs m.v. hluthafalista 1.5.2015 voru eftirfarandi:⁴⁷

Fyrirtæki	Hluttur
1. LSR A og B deild	14,01%
2. Arion Banki hf.	14,74%
3. Gildi Lífeyrissjóður	13,16%
4. PB 1 ehf.	8,18%
5. Stapi lífeyrissjóður	5,91%
6. Festa Lífeyrissjóður	5,31%
7. Stefnir - ÍS 5	4,65%
8. Einarsmelur ehf.	4,13%
9. Draupnir-Sigla ehf.	4,01%
10. Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda	3,88%
11. Vátryggingafélag Íslands hf.	3,15%
12. Stefnir - Samval	2,67%
13. Kaskur ehf.	2,47%
14. Íscap ehf.	1,94%
15. Sjóvá-Almennar tryggingar hf.	1,81%

⁴⁷ Litið er til sameiginlegrar eignar eigenda SF IV og hluthafa SÍA II (á um 26% í SF IV).

Fyrirtæki	Hluttur
16. Lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga	1,29%
17. Frjálsi 1	1,24%
18. Eignaval - Hlutabréf	1,07%
19. Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga	0,74%
20. Frjálsi -Tryggingadeild	0,49%
Samtals	94,86%

Samanlagt eiga lífeyrissjóðir 44,8% hlut í félaginu. Skeljungur á nokkur fyrirtæki, að fullu eða hluta, en þau eru:

Fyrirtæki	Hluttur
P/F Magn, Færeyjar	100%
Bensínorkan ehf.	100%
Tollvörugeymsla Skeljungs ehf.	100%
S fasteignir ehf.	100%
Vegsauki ehf.	50%
Eldsneytisafgreiðslan á Keflavíkurflugvelli EAK ehf.	33,3%
Fjölver ehf.	33,3%
EBK ehf.	25%

2.4.3 Olíuverzlun Íslands hf.

Olíuverzlun Íslands (Olís) var með um 20-30% hlutdeild í heildarsölu eldsneytis á árinu 2012. Fyrirtækið rekur samtals 70 eldsneytisstöðvar, þar af 38 þjónustustöðvar undir merkjum Olís og 32 sjálfsafgreiðslustöðvar undir merkjum ÓB. Á árinu 2012 voru tekjur Olís um 34 milljarðar króna. Um [%] af tekjum voru tilkomnar vegna sölu eldsneytis ([%] af framlegð) en [%] vegna sölu annarra vara ([%] af framlegð). Í lok árs 2012 voru starfsmenn Olís 487 talsins í 372 stöðugildum.

Olís sérhæfir sig í sölu og þjónustu eldsneytis til einstaklinga og fyrirtækja. Auk þess selur fyrirtækið ýmsar aðrar rekstrarvörur, s.s. smurolíur, hreinsivörur, efnavörur og svo almennar neysluvörur. Olís rekur sjálfsafgreiðslustöðvar undir merkjum ÓB og svo stöðvar með meiri þjónustu undir merkjum Olís.

Fyrirkomulag innflutnings og birgðahald hjá Olís er eins og hjá N1 og lýst er að ofan. Olís á Olíudreifingu á móti N1.

Eigendur fyrirtækisins eru:

Fyrirtæki	Hluttur
Fisk Seafood ehf.	37,5%
Samherji hf.	37,5%
Einar Benediktsson	12,5%
Gísli Baldur Garðarsson	12,5%

Olís á nokkur fyrirtæki, að fullu eða hluta, en þau eru:

Fyrirtæki	Hluttur
DGV ehf.	100,0%
Nafta ehf.	100,0%
Abena Ísland ehf.	45,0%
Olíudreifing ehf.	40,0%
Eldsneytisafgreiðslustöðin á Keflavíkurlflugvelli EAK ehf.	33,3%
Garður ehf.	29,0%
EBK ehf.	25,0%
Fjölver ehf.	25,0%
Vottunarstofan Tún ehf.	14,5%
Bílahöllin-Bílyðvör hf.	11,5%
Capiter ehf.	2,4%
GoPro ehf.	2,65%
CRI ehf.	1,02%

2.4.4 Atlantsolía ehf.

Atlantsolía var með um 0-10% hlutdeild í heildarsölu eldsneytis á árinu 2012. Fyrirtækið rekur 19 eldsneytisstöðvar; 16 á Vestur- og Suðvesturlandi, tvær á Akureyri og eina á Egilsstöðum. Á árinu 2012 voru tekjur Atlantsolíu um 7,5 milljarðar króna [⌘] tekjur fyrirtækisins eru tilkomnar vegna sölu eldsneytis. Við lok árs 2012 voru starfsmenn Atlantsolíu 19 talsins í 18 stöðugildum.

Atlantsolía byrjaði að flytja inn olíu til Íslands í júlí 2003, en fyrsti farmurinn var keyptur af Statoil og samanstóð af dísilolíu og skipagasolíu. Fyrirtækið seldi framan af aðeins eldsneyti til stórnotenda. Í desember 2003 hóf Atlantsolía að selja dísilolíu á eldsneytisstöð í Kópavogi og mánuði seinna byrjaði félagið að selja bensín á sömu stöð. Félagið hefur frá upphafi rekið eina birgðastöð í Hafnarfirði.

Fyrstu fimm árin flutti Atlantsolía sjálf inn allt sitt eldsneyti, bæði með skipum og í gámum. Frá september 2007 til loka árs 2014 keypti fyrirtækið hins vegar allt sitt eldsneyti af Skeljungu. Samstarf Atlantsolíu og Skeljungs var einnig á fleiri sviðum. Frá upphafi árs 2015 hefur Atlantsolía flutt inn eldsneytið gegnum Statoil og gerði á sama tíma samninga við [⌘].

Eigendur fyrirtækisins eru:

Fyrirtæki	Hluttur
Atlantsolía Holdings ehf. (í helmingseigu Atlantsolia Investments LLC og Atlantsolia Holding LLC).	50%

Atlantsolía á eitt fyrirtæki:

Fyrirtæki	Hluttur
Atlantsolía fasteignafélag ehf.	100%

2.4.5 Olíudreifing ehf.

Meginstarfsemi Olíudreifingar ehf. er dreifing og birgðahald á fljótandi eldsneyti fyrir eigendur sína, Olís og N1, en Olíudreifing yfirtók starfsemi móðurfélaganna á þessum sviðum á árabílinu 1996-1999. Olíudreifing var með um 60-100% hlutdeild í birgðahaldi á hinum ýmsu tegundum fljótandi eldsneyti á Íslandi á árinu 2012.

Fyrirtækið starfar á grundvelli ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/1995, *Kaup Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. og stofnun Olíudreifingar ehf.*, þegar hið nýja samrekstrarfyrirtæki yfirtók dreifingar- og birgðastarfsemi Olíufélagsins (nú N1) og Olís, sbr. einnig ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 21/2004.⁴⁸

Á árinu 2012 voru tekjur Olíudreifingar um 2,7 milljarðar króna og í lok þess árs voru starfsmenn fyrirtækisins um 130.

Til viðbótar við birgðahald á fljótandi eldsneyti fyrir eigendur sína rekur Olíudreifing einnig olíubirgðastöðvar í Helguvík og Hvalfirði en báðar birgðageymslurnar eru leigðar út af Icelandic Tank Storage. Olíudreifing á og rekur m.a. um:

- 60 olíuflutningabílar, vörubílar og dráttarbílar auk um 50 smærri bíla,
- 37 birgðastöðvar með samtals [×] milljón lítra geymarými,
- 500 tonna olíuflutningaskip.

Olíudreifing veitir einnig sérhæfða viðgerðar- og viðhaldsþjónustu á búnaði fyrir eldsneytisafgreiðslur í eigu N1, Olís og Skeljungs sem eru um 250 talsins. Þá sér viðgerðar- og þjónustudeildin um viðhald eigin birgðastöðva, bifreiða og ýmiss búnaðar til afgreiðslu eldsneytis. Fyrirtækið rekur bifreiða-, járnsmíða-, dælu- og rafmagnsverkstæði. Olíudreifing starfrækir einnig sölusvið þar sem lögð er áhersla á sölu og tæknilega ráðgjöf fyrir búnað er tengist meðhöndlun, geymslu og afgreiðslu á eldsneyti.

Olíudreifing á í margs konar samstarfi við Skeljung sem skipta má í eftirfarandi þætti:

- Samninga um kaup á þjónustu,
- samvinnu og skipti á þjónustu,
- sameiginlegt eignarhald á birgðastöðvum (t.d. [×]),
- sameiginlegan rekstur birgðastöðva,
- söfnun úrgangsolíu.

⁴⁸ Bls. 961-966.

Eigendur fyrirtækisins eru:

Fyrirtæki	Hluttur
N1	60%
Olíuverslun Íslands	40%

Olíudreifing á hluti í tveimur fyrirtækjum:

Fyrirtæki	Hluttur
G. Hannesson ehf.	100%
Icelandic Tank Storage ehf.	50%

2.4.6 Fjölver ehf.

Fjölver ehf. (Fjölver) er efnarannsóknarstofa sem gerir um 50 staðlaðar mælingar samkvæmt alþjóðlegum stöðlum á borð við staðla ASTM International⁴⁹ en stofan sinnir einnig sýnatöku og magneftirliti í birgðaskipum og landgeymum vítt og breytt um landið. N1, Skeljungur og Olís eiga hvert þriðjungshlut í fyrirtækinu.

2.4.7 EBK ehf.

EBK ehf. (EBK – Eldsneytisbirgðastöð á Keflavíkurflugvelli) er fyrirtæki í eigu N1, Skeljungs, Olís og Icelandair sem eiga hver fjórðungshlut í fyrirtækinu. Tekjur fyrirtækisins á árinu 2012 voru um 75 milljónir króna.

EBK tekur á móti og geymir eldsneyti sem notað er á flugvélar á Keflavíkurflugvelli en það er afhent frá Helguvík í gegnum neðanjarðarlögn. EBK afhendir eldsneytið að flugvél eða tankbíl þar sem Eldsneytisafgreiðslan á Keflavíkurflugvelli tekur við því og afgreiðir á flugvélar. Geymslurými birgðatanka EBK á Keflavíkurflugvelli er [∞] milljónir lítra. Til viðbótar fyrrgreindri starfsemi sér EBK um eldsneytiskerfis í eigu Isavia.

2.4.8 Eldsneytisafgreiðslan á Keflavíkurflugvelli, EAK ehf.

Eldsneytisafgreiðslan á Keflavíkurflugvelli, EAK ehf. (EAK) er fyrirtæki í eigu N1, Skeljungs og Olís sem hvert um sig á þriðjungshlut í fyrirtækinu en fyrrgreind móðurfélög fengu undanþágu til samstarfsins með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2005, *Beiðni olíufélaganna um undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga (núgildandi 15. gr.) til rekstrar sameiginlegrar eldsneytisafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli.*

Tekjur fyrirtækisins á árinu 2012 voru um 196 milljónir króna. EAK afgreiðir, ýmist með tankbílum eða í gegnum neðanjarðarlagnakerfi, eldsneyti á flugvélar á Keflavíkurflugvelli í samræmi við óskir

⁴⁹ ASTM International eru staðlasamtök sem birta tæknilega staðla fyrir ýmis konar vörur, þjónustu, efni og kerfi.

viðskiptavina sinna. Í öllum tilvikum afhendir EBK eldsneytið til EAK sem svo afgreiðir það. EAK sér einnig um daglega umsjón birgðastöðvar EBK.

2.4.9 Icelandic Tank Storage ehf.

Icelandic Tank Storage ehf. er fyrirtæki í eigu jafnri Olíudreifingar og Atlantic Tank Storage ehf. Tekjur fyrirtækisins á árinu 2012 voru um 461 milljón króna.

Fyrirtækið var stofnað á árinu 2008 en það leigir birgðatankana í Helguvík, ásamt Austur- og Vesturstöð á Keflavíkurflugvelli af Olíudreifingu sem leigði þá af Varnamálastofnun, sem var lögð niður árið 2010, til ársins 2038. Fyrirtækið leigir einnig olíubirgðastöðina Litla-Sand í Hvalfirði af Olíudreifingu og Miðsand af Atlantic Tank Storage. Birgðarými í Helguvík er um [x] milljónir lítra og um [x] milljón lítra í Litla-Sandi. Hlutverk Olíudreifingar er að annast rekstur birgðastöðvanna á meðan Atlantic Tank Storage ehf. annast markaðssetningu og útleigu birgðatankanna. Atlantic Tank Storage á hluti í tveimur fyrirtækjum:

Fyrirtæki	Hluttur
Icelandic Tanks Storage ehf.	50%
Norwegian Tank Storage AS	50%

Kafli 3

Markaðsskilgreiningar

Í markaðsrannsókninni er greint hvort það séu til staðar aðstæður eða háttsemi á eldsneytismarkaðnum sem hamli samkeppni. Meginforsenda fyrir slíkri greiningu er að borin séu kennsl á þá markaði sem um ræðir og þeir afmarkaðir með skynsamlegum hætti. Í þessum kafla er því fjallað um markaðsskilgreiningar og þær meginforsendur sem byggð er á.⁵⁰

3.1 Almennt

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Samkvæmt ákvæðinu er staðgengdarvara vara sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Horfa þarf á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*, er á það bent að viðtekin venja sé í samkeppnisrétti að skilgreina markaðinn út frá eftirspurnarhlið hans. Í úrskurðinum er einnig bent á að markaðsskilgreiningar geti ekki verið nákvæmar og séu aðeins notaðar til viðmiðunar.

Framangreind skilgreining 4. gr. samkeppnislaga sækir fyrirmynd sína til EES/ESB samkeppnisréttar. Dómstólar ESB hafa slegið því föstu að viðkomandi markaður teljist vera allar þær vörur (eða þjónusta) sem sökum eðlis og eiginleika sinna uppfylli tilteknar þarfir og hafi „takmarkaða“ staðgöngu við aðrar vörur. Þetta verði að meta með hliðsjón af eðli samkeppni og framboðs og eftirspurnar á markaði.⁵¹ Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 107/2000 (sem breyttu þágildandi samkeppnislögum) kemur fram að við mat á staðgöngu sé m.a. unnt að horfa til eiginleika vöru, verðs hennar og til hvaða nota hún er ætluð.

Með markaðsskilgreiningu er leitast við að afmarka hvar samkeppni milli fyrirtækja á sér stað í þeim tilgangi að greina á kerfisbundinn hátt þær skorður sem samkeppni á markaði leggur á hegðun þeirra fyrirtækja sem starfa á því sviði viðskipta sem til skoðunar er. Með því að afmarka markaðinn bæði frá sjónarmiði þeirrar vöru eða þjónustu sem seld er á markaðinum og frá landfræðilegu sjónarmiði er reynt að greina þá keppinauta á markaði sem í raun geta sett hegðun eins eða fleiri fyrirtækja

⁵⁰ Hafa ber í huga að markaðsskilgreiningar geta tekið breytingum eftir eðli mála og aðstæðum hverju sinni.

⁵¹ Vísast um þetta til dóms dómstóls ESB í máli nr. 322/81, *Michelin v Commission*, og dóms undirréttar ESB frá 1. júlí 2010 í máli nr. T 321/05, *AstraZeneca vs. Commission*.

skorður og komið í veg fyrir að þeir hegði sér óháð virkum þrýstingi á markaði sem samkeppni af hálfu keppinauta getur veitt.⁵²

Almennt má segja að eftirspurnarstaðganga skipti mestu máli fyrir skilgreiningu markaða. Með því er vísað til þess hvaða vörur viðskiptavinir sjá sem staðkvæmdarvörur. Þá getur framboðsstaðganga einnig haft þýðingu við mat á þeim mörkuðum sem máli skipta. Er með því vísað til þess hversu auðvelt fyrirtæki eiga með að breyta þjónustu sinni eða framleiðslu án verulegs aukakostnaðar.⁵³ Þegar slíkt á við, hefur þessi nýja framleiðsla agandi áhrif á hegðun þeirra fyrirtækja sem fyrir voru á markaðnum. Þessi áhrif eru sambærileg við áhrifin af eftirspurnarstaðgöngu.⁵⁴ Skammur tími í þessum skilningi dugir ekki til að leggja út í umtalsverðar breytingar á t.d. fastafjármagni eða óáþreifanlegum eignum, svo sem þekkingargrunni fyrirtækisins.

Möguleg samkeppni, þ.e.a.s. ógnin sem aðilum á markaði getur stafað af því að nýir aðilar komi inn á markaðinn, er ekki tekin með í reikninginn þegar markaðir eru skilgreindir. Venjulega er því aðeins fjallað um mögulega samkeppni í málum af þessu tagi að búið sé að fjalla um þá aðila sem fyrir eru á markaðinum og staðan á markaðinum vekur áhyggjur samkeppnisyrvalda.⁵⁵

3.1.1 Vöru- eða þjónustumarkaður

Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru vara, eða þjónusta, sem að fullu, eða verulegu leyti, getur komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með vörumarkaði er eins og áður segir átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. 4. gr. samkeppnislaga.

3.1.2 Landfræðilegi markaðurinn

Með landfræðilegum markaði er átt við svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eiga viðskipti með viðkomandi vöru eða þjónustu og þar sem samkeppnisskilyrði eru hin sömu eða nægilega svipuð og unnt er að greina svæðið frá nærliggjandi svæðum sem búa að verulegu leyti við önnur samkeppnisskilyrði, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi svæði og aðliggjandi svæðum, munur á verði og flutningskostnaði og svo framvegis.

⁵² Sjá m.a. tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA um skilgreiningu á hugtakinu viðkomandi markaður (98/EES/28/01) mgr. 2.

⁵³ „Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community Competition Law“ (9. desember 1997, kafli II). Birt í OJ C 372.

⁵⁴ Sjá nánar: „Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law“ (97/C 372/03), mgr. 20 - 23.

⁵⁵ Sjá nánar: „Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law“ (97/C 372/03), mgr. 24.

Stærð landfræðilegs markaðar veltur m.a. á því að hvaða marki þörf er talin á því að kaupandinn sé í nálægð við seljandann. Þetta mat ræðst venjulega af því hvað einkennir vöruna/þjónustuna og viðskiptavinina, eðli viðskiptanna og hvernig þau fara fram.

3.2 Afmörkun rannsóknar

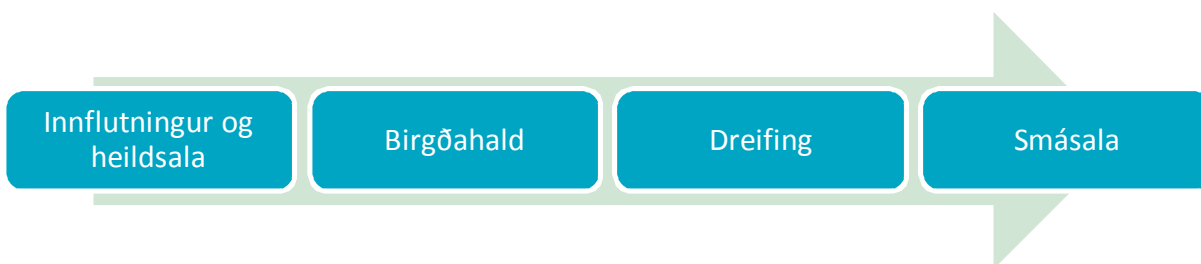
3.2.1 rannsóknartímabil

Rannsóknartímabil frummatsskýrslunnar er árabilið 2005 til 2012. Í upphafi rannsóknar, árið 2013, var almennt miðað við tímabilið 2008 til og með 2012. Við framgang rannsóknarinnar varð ljóst að æskilegt væri að lengja rannsóknartímabilið svo það næði að jafnaði frá árinu 2005 til 2012. Meginástæða þess var sú að æskilegt þótti að greina einnig aðstæður og háttsemi á árunum fyrir hrun. Í einstaka tilfellum nær rannsóknartímabilið þó enn lengra aftur í tímann.

Eftir því sem tilefni gafst til var óskað eftir gögnum nær í tíma, þ.e. frá árunum 2013-2015. Hegðun og háttsemi fyrirtækjanna á þeim tíma ber þó að taka með vissum fyrirvara þar sem tilvist markaðsrannsóknarinnar lá fyrir á þeim tíma. Þar sem talið er að aðstæður eða háttsemi hafi breyst frá skilgreindu rannsóknartímabili er þess getið sérstaklega.

3.2.2 Skilgreining á eldsneytismarkaðnum

„Eldsneytismarkaðurinn“ í þessari markaðsrannsókn tekur til heildarmarkaðarins fyrir innflutning, heildsölu, birgðahald, dreifing og smásölu fljótandi jarðefnaeldsneytis. Með fljótandi jarðefnaeldsneyti er átt við bensín, dísilolíu, skipagasolíu, skipadísilolíu, flugbensín, þotueldsneyti og svartolíu.⁵⁶ Til þess að greina mögulegar samkeppnishömlur á eldsneytismarkaðnum telur Samkeppniseftirlitið rétt að skipta markaðnum í fjögur stig;



⁵⁶ Til upplýsinga má benda á að framangreind skilgreining á eldsneytismarkaðnum tengist olíumarkaðnum eins og hann hefur áður verið skilgreindur í ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Þar hefur olíumarkaðurinn verið skilgreindur með víðtækari hætti en gert er í þessari rannsókn á eldsneytismarkaðnum. Má t.d. nefna að í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004, *Ólögmaett samráð Kers hf. (áður Olíufélagið hf.)*, Olíuverzlunar Íslands hf., Skeljungu hf. og Bensínorkunnar ehf., var markaðurinn talinn taka til allra olíuvara. Undir þá rannsókn féllu því fleiri vörutegundir en til skoðunar eru í þessari rannsókn. Á hinn bóginn er rétt að halda því til haga að í fyrrgreindri ákvörðun á bls. 47 kemur fram að minni þörf er á nákvæmum markaðsskilgreiningum í samráðsmálum. Þar af leiðandi er ekki hægt að draga þá ályktun að markaðsskilgreiningarnar sem gerðar eru í ákvörðuninni hafi forspárgildi um þær markaðsskilgreiningar sem stuðst er við í markaðsrannsókn sem þessari.

Með hliðsjón af samkeppnismatinu og þeim vísbendingum sem uppi eru um samkeppnishömlur á eldsneytismarkaðnum beinist rannsóknin einkum að birgða- og smásölustiginu.

3.3 Innflutningur og heildsala

Umsýsla innlendra olíufélaga með innflutning felst einkum í samskiptum við erlenda birgja eða framleiðendur eldsneytis og samningum um hvaða tegundir skuli kaupa af þeim, hversu mikið, á hvaða tímabili, fyrir hvaða verð, hvort flutningskostnaður sé innifalinn í verðinu og svo framvegis. Á íslenska markaðnum er algengast að eldsneytið sé annaðhvort afhent um borð í skipi í tiltekinni höfn (FOB (*e. free on board*)), seljandinn greiði flutningsgjald, váttryggingu og önnur gjöld sem falla til vegna flutnings eldsneytisins til viðkomandi innflutningshafnar (DAT (*e. delivered at terminal*)) eða þá að um svokallað ITT (*e. in tank transfer*) fyrirkomulag sé að ræða. ITT fyrirkomulag felur það í sér að birgirinn leigir birgðatankana af kaupendum eldsneytisins og á því allt það eldsneyti í tönkunum sem innflytjandinn (eigandi tanksins) hefur ekki keypt af honum. Í því tilfelli á því innflytjandinn aðeins hluta af þeim birgðum sem eru í tanknum.

Heildsala eldsneytis felst í því að selja eldsneyti, oft í stærri skömmtum, til smásala. Í dæmaskyni um skilgreiningu á heildsala má nefna sölu Skeljungs á eldsneyti til Atlantsolíu (sem seldi það í smásölu) á árunum 2007 til 2014.

Þrjú olíufélög fluttu inn eldsneyti á árinu 2012, þ.e. N1, Olís og Skeljungur. Frá miðju ári 2007 og til loka 2014 keypti Atlantsolíu allt sitt eldsneyti frá Skeljungu en frá og með árinu 2015 hefur félagið keypt allt eldsneyti af sama birgi og hin olíufélögin. Einnig hefur farið fram heildsala á flugvélabensíni milli olíufélaganna.

3.3.1 Vörumarkaður

Vörumarkaðurinn fyrir innflutning á eldsneyti til Íslands og heildsölu á Íslandi skiptist niður í fyrrgreindar fjóra meginflokka sem samanstanda af um 8-10 tegundum eldsneytis.:

1. *Bilabensín*

Undir þennan flokk fellur 95 og 98 oktana bensín, með og án viðbótarefna, s.s. V-power bensín sem Shell selur.

2. *Gasolíutegundir*

Þessum flokki tilheyrja dísilolía (autogasoil), skipagasolía (MGO) og skipadísilolía (MDO).

3. *Svartolía*

4. *Flugeldsneyti*

Flugeldsneyti skiptist í flugsteinolíu eða þotueldsneyti (öðru nafni „jet“) og flugbensín (öðru nafni „avgas“).

Ljóst er að engin eftirspurnarstaðganga er á milli meginflokka enda getur bílabensín ekki komið í stað gasolíu og öfugt. Aftur á móti getur verið nokkur staðganga innan meginflokka og þá sérstaklega fyrstu tveggja flokkanna, þ.e. á milli mismunandi tegunda bílabensíns eða gasolíu. Shell selur t.d. V-power bensín á hærra verði en bensín hinna þriggja olíufélaganna sem gæti bent til þess að eftirspurnarstaðganga á milli þeirra sé ekki fullkominn. Að sama skapi er einnig nokkur verðmunur á gasolíutegundunum.⁵⁷

Innflytjendur gera í öllum tilfellum sérstaka samninga um kaup á hverri tegund eldsneytis til [∞], en skilgreint viðmið heimsmarkaðsverð (Platts) á hverri tegund liggur jafnframt fyrir. Lokaverð hvers eldsneytistegundar er síðan heimsmarkaðsverð að viðbættu jákvæðu eða neikvæðu álagi (bandaríkjadollara á tonn). Í tilviki skipagasolíu og skipadísilolíu er hins vegar oft miðað við sama viðmið en tölurverður munur er á álaginu. Sem dæmi má nefna að 21 dollara munur var að meðaltali á álaginu fyrir tímabilið 2007-2012.

Jafnframt má benda á að samkvæmt könnun sem Samkeppniseftirlitið lét gera á meðal viðskiptavina olíufélaganna og nánari grein er gerð fyrir í kafla 5.4, myndi einungis lítill hluti þeirra skipta um tegund eldsneytis í kjölfar varanlegrar 5-10% verðhækkunar einstakra tegunda.⁵⁸ Af þessu má ráða að lítil eftirspurnarstaðganga sé á milli þeirra tegunda sem fluttar eru inn til landsins. Nánar er fjallað um fyrrgreinda könnun kafla 5.4 hér á eftir og í viðaukum B.3 og B.4.

3.3.1.1 Niðurstöður

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að vörumarkaðir innflutts eldsneytis og eldsneytis í heildsölu séu átta talsins og skiptist sem hér segir:

Bílabensín	Gasolíur	Svartolía	Flugeldsneyti
<ul style="list-style-type: none">• 95 oktana bensín• 98 oktana bensín	<ul style="list-style-type: none">• Dísilolía• Skipagasolía• Skipadísilolía		<ul style="list-style-type: none">• Flugsteinolía• Flugbensín

⁵⁷ Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. M.1628., *TotalFina/Elf*, (9. febrúar 2000) 27. mgr. segir: „The wholesale sale of each of the refined products in question (leaded and unleaded petrol, diesel fuel and domestic heating oil) constitutes a separate relevant market, distinct from the wholesale market for other products. These products are not substitutable for each other in terms of demand. And there is no supply substitutability as that would depend on adjustments at the refineries which in turn depend on many other parameters.“

⁵⁸ Sem dæmi má nefna að 19% bensínkaupenda myndu skipta yfir í aðra eldsneytistegund í kjölfar 5-10% varanlegrar hækkunar og 10-22% dísilolíukaupenda. Svör þeirra sem keyptu skipagasolíu, skipadísilolíu, svartolíu, flugsteinolíu og flugvélabensín voru of fá til þess að hægt sé að draga ályktanir af þeim.

3.3.2 Landfræðilegur markaður

Verð innflutts eldsneytis ræðst einkum af flutningskostnaði og innfluttu magni. Varðandi flutningskostnaðinn þá dreifist innflutt eldsneyti á birgðastöðvar sem staðsettar eru á sex stöðum hringinn í kringum landið.⁵⁹ Skip sem kemur, t.a.m. frá Noregi þarf að sigla u.þ.b. 600 km lengri leið til þess að fara til Ísafjarðar en til Neskaupsstaðar. Einnig skiptir afhent magn á hverri innflutningsbirgðastöð máli og verður nú vikið að því.

Munurinn á hæsta og lægsta verði innflutts eldsneytis er að jafnaði aðeins um 1 bandaríkjadollari á hvert tonn.⁶⁰ Til samanburðar var verðmunur á innfluttu eldsneyti til afhendingar á mismunandi birgðastöðvum á landinu 15 USD/tonn fyrir bensín og dísilolíu á árinu 2012. Þann verðmun má rekja til mismunandi vegalengdar frá innflutningsbirgja til birgðastöðvar á Íslandi og mismunandi stærða farma. Afhent magn á hverri höfn virðist hafa mun meiri áhrif á innkaupsverð en það hversu löng siglingin var. Sem dæmi má nefna að ódýrara var fyrir innflytjendur að fá eldsneyti afhent í Reykjavík en í Neskaupsstað þótt Neskaupsstaður sé nær birgjanum.

Skilgreining landfræðilegs markaðar fyrir innflutning og heildsölu er ekki talin hafa áhrif á samkeppnismat í markaðsrannsókn þessari. Í ljósi þess var ekki framkvæmd nánari greining eða skoðun á skiptingu einstakra svæða hér á landi en að framan greinir.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé þörf á því í þessari rannsókn að skilgreina landfræðilegu markaðina fyrir innflutning á eldsneyti og heildsölu á Íslandi nánar en allt landið, heilt og óskipt.

3.4 Birgðahald

Eftir að siglt hefur verið með fljótandi eldsneyti til landsins er því dælt í birgðatanka, svokallaða innflutningsbirgðatanka, sem staðsettir eru í innflutningshöfnum hringinn í kringum landið. Greint er á milli innflutningsbirgðatanka og „minni“ birgðatanka og er helsta ástæða þess sú að innflutningsbirgðatankar eru við hafnir þar sem olíuflutningaskip geta lagst að bryggju á meðan „minni“ birgðatankar eru staðsettir þar sem hafnaraðstaða er ekki til staðar eða þá að hún er ófullnægjandi. Þegar eldsneytinu hefur verið dælt í tankana er hluti þess fluttur áfram með skipum eða olíuflutningabílum til minni birgðatanka. Þó ber að geta þess að í vissum tilvikum eru

⁵⁹ Þessir staðir eru [☒].

⁶⁰ Ef litið er til miðgildis þess munar sem var á milli hæsta og lægsta innkaupsverðs olíufélaganna á árabílinu 2005-2012, fyrir þær eldsneytistegundir sem fluttar voru inn þau ár, þá var það 1 USD/tonn.

innflutningsbirgðatankar nýttir til geymslu eldsneytis sem flutt er aftur frá landinu en í þeim tilvikum eru það erlendir aðilar sem nýta sér birgðatankana.⁶¹

3.4.1 Vörumarkaður

Færa má sambærileg rök fyrir skilgreiningu á vörumarkaði birgðahalds og innflutts eldsneytis, sbr. kafla 3.3. Ef eftirspurnarstaðganga er til staðar, er arðvænlegt fyrir fyrirtæki að hækka verð fyrir geymslu tiltekinnar eldsneytistegundar þar sem líklegt er að tekjur þess aukist, vegna þess að hærra verð vegur upp á móti minni eftirspurn. Með öðrum orðum eftirspurnarteygni er minni en einn. En aukinn hagnaður fyrirtækisins kann að dvína ef um töluverða framboðsstaðgöngu er að ræða milli birgðageymslu tiltekinna eldsneytistegunda, s.s. mismunandi gasolíutegunda. Annað fyrirtæki sér sér leik á borði og býður fram aðstöðu til geymslu birgða sem áður var nýtt undir aðra tegund.

Samkvæmt upplýsingum frá þeim aðilum sem starfa á markaðnum er lítil kostnaður fólgin í því að skipta um þá eldsneytistegund sem geymd er í einstökum birgðatönkum, að undanskyldri svartolíu og bensíni en geymsla þeirra krefst nokkurs viðbótarbúnaðs samanborið við geymslu gasolíutegunda. Geymsla svartolíu krefst sérstaklega einangraðra tanka og upphitunarbúnaðs en geymsla bensíns krefst sérstaks gufuuppsöfnunarkerfis (sjá má samantekt á líklegri framboðsstaðgöngu birgðarými í töflu 1). Því má færa rök fyrir því að framboðsstaðganga á milli fyrrgreindra þriggja flokka birgðarýma sé að nokkru leyti takmörkuð.

Tafla 1. Líkleg framboðsstaðganga birgðarýmis.

Fyrir	Eftir	Framkvæmdir
Gasolíutegund/potueldsneyti	Bensín	Þrifa tank og bæta við gufuuppsöfnunarkerfi
Gasolíutegund/potueldsneyti	Svartolía	Þrifa tank og bæta við upphitunarbúnaði
Bensín	Gasolíutegund/potueldsneyti	Þrifa tank
Bensín	Svartolía	Þrifa tank og bæta við upphitunarbúnaði
Svartolía	Gasolíutegund/potueldsneyti	Þrifa tank
Svartolía	Bensín	Þrifa tank og bæta við gufuuppsöfnunarkerfi

Því eru rök fyrir því að afmarka vörumarkaði fyrir birgðahald a.m.k. við birgðarými fyrir fyrrgreinda þrjá flokka eldsneytis, þ.e. gasolíutegund/potueldsneyti, bensín og svartolíu. Þrátt fyrir framboðsstaðgöngu innan þessara þriggja flokka er erfitt að skipta um eldsneytistegund á hverjum birgðatanki við núverandi markaðsaðstæður. Hér kemur til að flest starfandi fyrirtæki þurfa að geta geymt allar tegundir eldsneytis en þau hafa aðlagð geymslugetu sína að þeim eldsneytistegundum

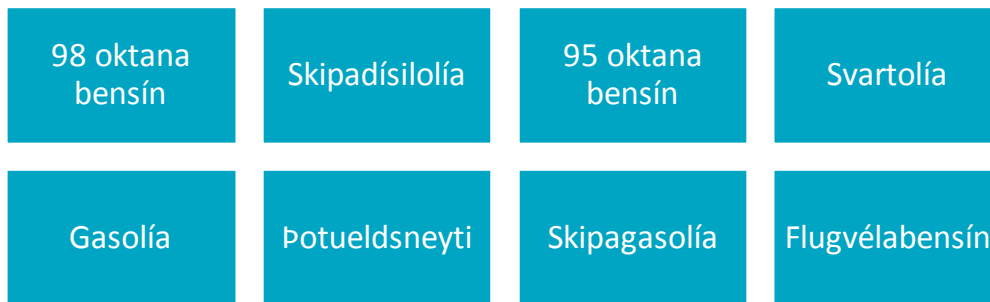
⁶¹ Ákvörðun Samkeppniseftirlistins nr. 19/2013, *Samruni Atlantic Tank Storage ehf., Skeljungs hf. og Birgðastöðvarinnar Miðsandi ehf.* (14. júní 2013).

sem þau þurfa að geyma. Því er sá valmöguleiki í raun ekki fyrir hendi á mörgum mörkuðum birgðahaldsins.

Í ljósi framangreinds er birgðageymslu fljótandi eldsneytis skipt í átta flokka; þ.e. birgðageymslu 98 oktana bensíns, 95 oktana bensíns, gasolíu, skipagasolíu, skipadísilolíu, svartolíu, þotueldsneytis og flugvélabensíns. Þar að auki má skipta birgðatönkunum í svokallaða innflutningsbirgðatanka (ræðst fyrst og fremst af hafnaraðstöðu, þ.e. hvort mögulegt sé fyrir olíuflutningaskip að leggjast að bryggjunni) og svo minni birgðatanka sem staðsettir eru á víð og dreif um landið.

Samkeppniseftirlitið telur ekki nauðsynlegt í þessari rannsókn að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að skilgreina sem sérstakan markað leigu á birgðarýmum á Íslandi til geymslu á olíu fyrir erlenda viðskiptavini, sem stunda viðskipti með olíu á alþjóðlegum mörkuðum.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að vörumarkaðir birgðahalds skiptist í átta eftirgreindar vörutegundir:



3.4.2 Landfræðilegur markaður

Flutningskostnaður eldsneytis og gegnumstreymi í hverjum tanki hefur talsverð áhrif á staðsetningu birgðatankanna því almennt má gera ráð fyrir að hagkvæmara sé að fækka birgðatönkum eftir því sem flutningskostnaðurinn er lægri eða gegnumstreymið minna.

Til þess að skilgreina landfræðilega markaði fyrir birgðarými er m.a. stuðst við svokallaða framboðssvæðisgreiningu (*e. catchment area analysis*) en með henni er mögulegt að greina hvar hætta er á samkeppnislegum vandamálum. Með framboðssvæðisgreiningu er reiknað út hvaða landfræðilega markaði tiltekna birgðastöðvar þjóna að mestu leyti. Stuðst er við sambærilega aðferðarfræði og í ákvörðun breska samkeppnisráðsins frá 4. September 2012 um samruna *DCC Energy UK Limited* og *Rontec Investments LLP*. Þar var framboðssvæði hvers birgðatanks afmarkað með því að reikna út lengd radíus frá honum sem samsvaraði því svæði í kringum hvern birgðatank

þar sem 80% af því magni sem rennur í gegnum tankinn fór til. Niðurstöðurnar eru nýttar til þess að bera kennsl á landsvæði þar sem líklegt er að samkeppnisleg vandamál geti verið til staðar.⁶²

Landfræðilegir markaðir birgðahalds eru því svæðaskiptir en markaðurinn ekki skilgreindur sem Ísland í heild sinni. Til frekari stuðnings því mati Samkeppniseftirlitsins, þ.e. að afmarkaðir landfræðilegir markaðir séu til staðar, vísar Samkeppniseftirlitið sömuleiðis til upplýsinga frá olúfélögunum en skv. þeim upplýsingum er rekstrarkostnaður birgðatankanna á hvern lítra sem streymir í gegnum þá mjög mismunandi.⁶³ Sem dæmi má nefna að kostnaður vegna geymslu hvers lítra af dísilolíu sem streymdi í gegnum birgðatank Olúdreifingar á Ísafirði á árinu 2012 er [x] % meiri en við birgðatankana í Örfirisey.

Ekki var talin ástæða til að skipta vörumörkuðum birgðahalds niður eftir viðskiptavinahópum í rannsókn þessari. Þó má sjá að landfræðilegur markaður sem einstakir birgðatankar starfa á geta breyst eftir því hverjir viðskiptavinahópar tanksins eru taldir vera. Í ákvörðun nr. 19/2013, *Samruni Atlantic Tank Storage ehf., Skeljungs hf. og Birgðastöðvarinnar Miðsandi ehf.*, féllst Samkeppniseftirlitið á þá skilgreiningu samrunaaðila að landfræðilegi markaðurinn vegna leigu á birgðarými olúbirgðastöðvarinnar í Hvalfirði væri stærri en Ísland þar sem viðskiptavinirnir væru erlendir og stunduðu viðskipti með olú á erlendum mörkuðum. Ef sú er raunin yrði markaðshlutdeild þeirra sem bjóða upp á birgðarými til þess að sinna innlendri eftirspurn minni en ella. Í niðurstöðunni var þess getið að umrædd olúbirgðastöð gæti verið hluti af innlendum eldsneytismarkaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004, *Ker hf. (áður Olúfélagið hf.), Olúverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði.*

Með hliðsjón af framangreindu og framboðssvæðisgreiningu sem finna má í viðauka A.3 er það mat Samkeppniseftirlitsins að landfræðilegir markaðir fyrir birgðahald 98 oktana bensíns, 95 oktana bensíns, gasolíu, skipagasolíu, skipadísilolíu, svartolíu, þotueldsneyti og flugbensín séu eftirfarandi, en miðað er við staðsetningu tanka og þjónustusvæði hvers þeirra (sjá einnig næstu bls.):

⁶² Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. M.1628, *TotalFina/Elf*, 9. febrúar 2000, 33. mgr. má einnig finna svipaða röksemdarfærslu. Í mgr. 54 í sama máli eru notuð áþekk viðmið til þess að skilgreina stærð þess svæðis sem birgðatankur getur keppt um viðskiptavini en miðað er við í mesta lagi 150 kílómetra radius.

⁶³ Ef eigendur tankanna leigðu þá út til þriðja aðila er þ.a.l. hægt að draga þá ályktun að verð fyrir aðgang að þeim yrði mismunandi eftir landshluta.

<p>Bensín (98 oktana), 2 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Höfuðborgarsvæðið • Höfn í Hornafirði og nágrenni 	<p>Bensín (95 oktana), 6 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suðvesturhorn Íslands • Patreksfjörður og nágrenni • Mið-Norðurland • Reyðarfjörður og Eskifjörður • Höfn í Hornafirði • Vestmannaeyja 	<p>Gasolía (lituð og ólituð), 13 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suðvesturhorn Íslands • Snæfellsnes • Ísafjörður og nágrenni • Patreksfjörður og nágrenni • Sauðárkrúkur og nágrenni • Mið-Norðurland • Grimsey • Þórshöfn og nágrenni • Reyðarfjörður og Eskifjörður • Höfn í Hornafirði • Hella og nágrenni • Þorlákshöfn og nágrenni • Vestmannaeyjar 	<p>Skipagasolía (lituð og ólituð), 20 markaðir</p> <ul style="list-style-type: none"> • Höfuðborgarsvæðið • Akranes og nágrenni • Grundarfjörður og nágrenni • Ólafsvík og nágrenni • Patreksfjörður og nágrenni • Ísafjörður og nágrenni • Sauðárkrúkur og nágrenni • Siglufjörður og nágrenni • Akureyri og nágrenni • Húsavík og nágrenni • Þórshöfn og nágrenni • Seyðisfjörður og nágrenni • Neskaupstaður og nágrenni • Reyðarfjörður og Eskifjörður og nágrenni • Djúpvogur og nágrenni • Höfn í Hornafirði og nágrenni • Hella og nágrenni • Vestmannaeyjar og nágrenni • Þorlákshöfn og nágrenni • Grindavík og nágrenni
<p>Skipaðísilolía, 10 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Höfuðborgarsvæðið • Ísafjörður • Sauðárkrúkur • Akureyri • Þórshöfn • Reyðarfjörður • Neskaupstaður • Eskifjörður • Vestmannaeyjar 	<p>Svartolía, 11 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Höfuðborgarsvæðið • Akranes • Siglufjörður • Akureyri • Þórshöfn • Seyðisfjörður • Eskifjörður • Neskaupstaður • Djúpvogur • Höfn í Hornafirði • Vestmannaeyjar 	<p>Þotueldsneyti: 6 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Helguvík • Keflavíkurflugvöllur • Höfuðborgarsvæðið • Akureyri • Egilsstaðir • Ísafjörður 	<p>Flugbensín, 5 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Höfuðborgarsvæðið • Keflavíkurflugvöllur • Akureyri • Egilsstaðir • Ísafjörður • Egilsstaðir

3.5 Dreifing

Eftir að eldsneytinu hefur dælt á birgðatankana er því dreift til neytenda sem kaupa það annars vegar beint af olíuflutningabílum og hins vegar til þeirra sem kaupa það af eldsneytisdælu. Þrjú fyrirtæki dreifðu eldsneyti á Íslandi á árinu 2015; Atlantsolía, Olíudreifing og Skeljungur.

3.5.1 Vörumarkaður

Flutning eldsneytis má greina í þrennt. Í fyrsta lagi er um að ræða landflutninga, þ.e. með olíuflutningabíl frá birgðatanki til áfangastaðar. Nær allt eldsneyti sem flutt er til endanotenda er flutt með olíuflutningabílum. Í öðru lagi er um að ræða sjóflutninga. Í þeim tilvikum er annaðhvort verið að áframflytja eldsneytið úr innflutningsbirgðatönkum í minni birgðatanka eða þá að skipið er nýtt til þess að leggjast upp að stórum skipum sem þurfa á miklu magni eldsneytis að halda. Í þriðja lagi

er um að ræða flutninga eldsneytis með leiðslu en á einum stað á landinu er það flutt á þann hátt (frá Helguvík til Keflavíkurflugvallar). Nokkuð mikill eðlismunur er á fyrrgreindum flutningsaðferðum en í töflu 2 er borinn saman mismunandi kostnaður vegna flutnings á eldsneyti.

Tafla 2. Eiginleikar mismunandi flutningsaðferða eldsneytis.⁶⁴

Flutningsaðferð	Kostnaður, evrur € (cent/tonn/km)	Þyngd farms (tonn)	Athugasemd
Leiðslur	8-10	Óendanlegt	Ódýrt en ósveigjanlegt
Strandflutningaskip	10-18	Allt að 10.000	Frá innflutningsbirgðatönkum til minni birgðatanka
Olíuflutningabíl	35-80	18-44	Sveigjanlegur máti, en dýr

Eins og sjá má á töflu 2 er mikill munur á flutningskostnaði eftir því hvaða flutningsaðferð er notuð. Um það bil tvöfalt dýrara er að flytja hvert tonn af eldsneyti með strandflutningaskipi í samanburði við flutning með leiðslu og að sama skapi er um fjórum sinnum dýrara að flytja eldsneyti með olíuflutningabíl í samanburði við flutning með strandflutningaskipi. Bendir verðmunurinn og mismunandi eiginleikar hvernar flutningsaðferðar fyrir sig til þess að rök séu fyrir því að skipta vörumarkaðnum fyrir dreifingu eldsneytis eftir flutningsaðferðum, þar sem staðkvæmd er lítil sem engin.

Eins og fram kom í umfjölluninni um vörumarkaðinn fyrir birgðahald eldsneytis þá er takmörkuð framboðsstaðganga milli þeirra tegunda sem geymdar eru í tönkunum vegna takmarkaðs fjölda birgðatanka. Sömu rök gilda hins vegar ekki um þann vörumarkað sem aðilar sem dreifa eldsneyti starfa á. Ástæða þess er m.a. sú að í mörgum tilfellum flytur hver olíuflutningabíll tvær tegundir með því að hafa viðbótarvagn í eftirdragi, t.d. dísilolíu og bensín. Til þess að geta boðið fram olíuflutningabíl sem getur flutt allar tegundir eldsneytis, án mikillar fyrirhafnar, er því í raun aðeins nauðsynlegt að hafa einn viðbótarvagn til staðar. Því eru rökin fyrir því að skilgreina tiltekna undirmarkaði fyrir vörumarkað eldsneytisdreifingar mun veikari en fyrir birgðahald eldsneytis en ástæða þess er fyrst og fremst takmarkaðri framboðsstaðganga í birgðahaldi.

Þar sem aðeins ein leiðsla er á íslenska eldsneytismarkaðnum og aðeins einni tegund af eldsneyti er dreift með henni er ekki talin þörf á því að skilgreina þann markað frekar.

Mismunandi er hvort skipin flytja eina tegund af eldsneyti eða fleiri í einu, en í þeim tilfellum eru þau kölluð kölluð fjölfarmaflutningaskip (*e. multi cargo*). Þar sem framboðsstaðganga er á flutningum einstakra eldsneytistegunda, sérstaklega ef litið er til fjölfarma skipa, þá er ekki talin ástæða til þess að flokka flutningana eftir eldsneytistegundum. Hins vegar ber að nefna að nokkur eðlismunur er á

⁶⁴ Raunverulegur kostnaður virðist vera heldur lægri á Íslandi; miðað við tölur sem Flutningsjöfnunarsjóður notar til grundallar útteilingu styrkja var flutningskostnaður að lágmarki um 0,017 kr. (lítri/km.) hérlendis á árinu 2010 og sé miðað við tölur frá íslensku olíufélögnum virðist hann vera á bilinu 0,01 – 0,05.

Heimild: *Survey of the Competitive Aspects of Oil and Oil Product Markets in the EU* (2009). Pöry Energy Consulting.

þeim skipum sem dreifa eldsneyti hringinn í kringum landið. Birgir olíufélaganna, Statoil, hefur á undanförunum árum sinnt dreifingu á eldsneyti með siglingum til innflutningsbirgðatanka á [§]. Er það hluti af samkomulagi Statoil um afhendingu eldsneytis við hvert olíufélaganna. Á hinn bóginn hefur Olíudreifing dreift eldsneyti með minna skipi (Laugarnesi sem er 372 brúttótonn) frá innflutningsbirgðatönkum til minni birgðastöðva auk þess að dreifa eldsneyti til skipa sem þess óska, s.s. skemmtiferðaskipa sem leggjast að bryggju og óska eftir því að bátur komi að því og dæli eldsneyti um borð. Þeir aðilar sem nýta sér þjónustu skipsins eru [§].

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að vörumarkaðurinn fyrir dreifingu eldsneytis skiptist eftir dreifingaraðferð; flutningi með leiðslu, strandflutningaskipi eða olíuflutningabíl. Því til viðbótar skipist dreifing með strandflutningaskipi eftir því hvort um er að ræða minni (<500 bt) eða stærri olíuflutningaskip (>500 bt).

3.5.2 Landfræðilegur markaður

3.5.2.1 Dreifing með olíuflutningabílum

Í umfjölluninni um landfræðilega markaði fyrir birgðahald eldsneytis kemur fram að dreifingarkostnaður eldsneytis hefur töluverð áhrif á hversu stóru svæði hver birgðatankur getur þjónað. Eins og fram kom í kafla 3.4 þá skilgreindi breska samkeppnisráðið framboðssvæði hvers birgðatanks sem þann rás frá honum (bein lína) sem fullnægði 80% af afhendingu eldsneytis frá honum. Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli M.1628, *Total Fina/Elf*, kemur m.a. fram að:

„Transport by lorry, apart from being much more expensive, is usable only over distances of between 30 km and 50 km in densely populated areas and 150 km elsewhere.“

Fyrrgreind niðurstaða ESB bendir til þess að svæði sem hver vöruflutningabíll þjónar í kringum hvern birgðatank sé í mesta lagi í 150 km fjarlægð frá hverjum birgðatanki á strjálbýlum svæðum en um 30-50 km fjarlægð á þéttbýlum svæðum.

Greining á vinnusvæði hvers olíuflutningabíls hér á landi leiðir einnig í ljós að lítill hluti þeirra keyrir landshluta á milli en þeir dreifa eldsneyti að mestu leyti innan hvers landshluta. Sem dæmi má nefna að á [§] eru tveir olíuflutningabíla í eigu [§] sem dreifa eldsneyti aðeins á því svæði og fara nánast aldrei út fyrir [§]. Sama á við um [§] en þar eru verktakar sem dreifa eldsneyti fyrir [§] á [§] bílum sem að mestu sinna [§].

Þrátt fyrir að fyrrgreind atriði bendi til þess að rök séu fyrir því að skilgreina afmörkuð landssvæði sem sérstaka landfræðilega markaði þá virðist svo vera að framboðsstaðganga geti verið nokkuð mikil milli landssvæða. Ástæða þess er sú að líklegt er að ef verð fyrir dreifingu á einstökum landfræðilegum markaði hækkar þá ætti sú hækkun, að öllu öðru óbreyttu að leiða til þess að framboð annarra aðila,

sem starfa á öðrum landfræðilegum mörkuðum, aukist. Þannig skapist aðstæður fyrir samkeppni á fyrrgreindum markaði í ljósi verðhækkanna sem orðið hafa. Því ætti að vera auðvelt fyrir aðila sem starfa á markaðnum að víkka út starfsemi sína ef verðbreytingar verða á nálægum landssvæðum. Að sama skapi ætti innkoma að vera auðveld þar sem aðeins er nauðsynlegt að kaupa olíuflutningabifreið (sem kostar 20-40 milljónir króna) og vera með bílstjóra sem hefur meirapróf og svokölluð ADR réttindi.

Í ljósi framangreinds, auk þess sem ekkert sjálfstætt fyrirtæki starfar við dreifingu eldsneytis á Íslandi, þá telur Samkeppniseftirlitið ekki nauðsynlegt að greina landfræðilega markaðinn frekar. Við síðari rannsóknir, t.d. vegna samkeppni nýrra aðila á markaðnum, kynni að vera nauðsynlegt að skilgreina landfræðilegan markað dreifingar frekar.

3.5.2.2 Dreifing með skipum

Tveir aðilar dreifa eldsneyti á birgðastöðvar olíufélaganna hringinn í kringum landið, þ.e. Olíudreifing annars vegar og Statoil hins vegar. Olíudreifing á lítið skip, Lauganes, sem dreifir eldsneyti að mestu frá innflutningsbirgðatönkum til minni birgðatanka auk þess að dreifa eldsneyti til skipa sem þess óska, s.s. skemmtiferðaskipa. Þeir aðilar sem nýta sér þessa þjónustu eru [X].

Statoil dreifir því eldsneyti sem það selur til olíufélaganna [X] með reglulegum hætti. Ekki er talin þörf á því að skilgreina landfræðilega markaðinn fyrir dreifingu á eldsneyti sjóleiðis nánar en allt Ísland, heilt og óskipt.

3.5.2.3 Dreifing með leiðslu

Aðeins ein leiðsla liggur frá Helguvík til Keflavíkurflugvallar og er þetta eina leiðslan sem nýtt er til dreifingar á eldsneyti á Íslandi. Í ljósi þess er eini landfræðilegi markaðurinn fyrir dreifingu með leiðslu frá Helguvík til Keflavíkurflugvallar.

3.5.2.4 Niðurstöður

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að vegna samkeppnismatsins sé ekki þörf á því að skilgreina landfræðilega markaðinn fyrir dreifingu eldsneytis nánar en Ísland, heilt og óskipt, þ.e. í tilfalli dreifingar með bílum og skipum/bátum.⁶⁵ Leiðslan frá Helguvík til Keflavíkurflugvallar er þó skilgreindur hér sem sérstakur landfræðilegur markaður.

⁶⁵ Þess ber þó að geta að Samkeppniseftirlitið skilgreindi markaðinn í ákvörðun nr. 3/2010, *Undanþága frá samstarfi Atlantsolíu ehf. og Skeljungu hf. við flutning og áfyllingu á olíu*, sem birgðahald og dreifingu á olíuvörum á Akureyri. Af því leiðir að markaðsskilgreiningar geta breyst eftir eðli málanna eins og fram hefur komið.

3.6 Smásala

3.6.1 Vörumarkaður

Skipta má vörumarkaðnum fyrir smásölu fljótandi eldsneytis á Íslandi í tvo hluta. Annars vegar er um að ræða sölu eldsneytis á eldsneytisstöðvum þar sem viðskipavinir (einstaklingar og fyrirtæki) dæla annaðhvort sjálfir eldsneyti á farartæki sín eða láta dæla því fyrir sig. Hins vegar er um að ræða sölu til fyrirtækja, í flestum tilvikum, þar sem dælt er beint af olíuflutningabíl eða af skipi á tæki viðskiptavinarins, s.s. skip, vinnuvél o.s.frv.⁶⁶ Í því ljósi er vörumarkaðnum fyrir smásölu á eldsneyti skipt í tvo meginflokka; sölu eldsneytis á eldsneytisstöðvum annars vegar og sölu þar sem eldsneytið er afhent af olíuflutningabifreið, beint af tanki eða skipi hins vegar.

3.6.1.1 Sala eldsneytis á eldsneytisstöðvum

Í ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB og breskra samkeppnisyfivalda hefur verið talið að sala hreinsaðrar hráolíu, s.s. bensíns og dísilolíu, á eldsneytisstöðvum myndi sérstakan markað án þess að þörf sé á því að greina nánar hvers konar vörur eru seldar á stöðvunum.⁶⁷ Að sama skapi hefur framkvæmdastjórnin og bresk yfirvöld talið að engin eftirspurnarstaðganga sé á milli þeirra vara sem seldar eru á eldsneytisstöðvunum og að ástæða þess sé m.a. að neytendur verða að nota það eldsneyti sem vélar ökutækja viðkomandi nota. Ef litið er til framboðsstaðgöngu þeirra vara sem seldar eru á eldsneytisstöðvum er í öllum tilvikum bæði 95 oktana bensíni og díselolíu dreift á stöðvarnar með það að meginmarkmið að þær geti þjónað sem mestum fjölda af bíleigendum.⁶⁸ Sambærilega röksemdarfærslu má einnig finna í skýrslu þýskra samkeppnisyfivalda um þýska eldsneytismarkaðinn en þar er hins vegar talið að skipta bæri markaðnum upp eftir eldsneytistegundum.⁶⁹ Þess ber að geta að til viðbótar við 95 oktana bensín og dísilolíu þá er á völdum stöðvum seld lituð dísilolía og 98 oktana bensín.

Ef litið er til eftirspurnarstaðgöngu hér á landi þá er arðbært, að minnsta kosti til skamms og meðallangs tíma, að hækka verð á einstökum eldsneytistegundum. Niðurstöður neytendakönnunarinnar sem gerð var við vinnslu markaðsrannsóknarinnar á meðal fyrirtækja styðja

⁶⁶ Einnig selja olíufélögin eldsneyti til notkunar í landbúnaði en í þeim tilvikum er eldsneytinu dælt á eldsneytisgeyma sem geymdir eru á lóðum hlutaðeigandi kaupanda.

⁶⁷ Sjá m.a. ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB nr. M.4919, *Statoil/ConocoPhillips* (21. október 2008) nr. M.4532, *Lukoil/ConocoPhillips* (21. febrúar 2007) nr. M.4348, *PKN / MAZEIKIU* (7. nóvember 2006) nr. M.1383, *Exxon/Mobil* (29. september 1999) nr. M.3516, *Rrpsol YPF/Shell Portugal* (13. september 2004) nr. M.3291, *Preem/Skandinaviska Raffinaderi* (1. desember 2003) og ákvörðun Competition Commission, *DCC Energy UK Limited/Rontec investment* (4. september 2012).

⁶⁸ Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. M.3291, *Preem/Skandinaviska Raffinaderi* (1. desember 2003).

⁶⁹ „Fuel Sector Inquiry“ (2008(bls. 92)) BundesKartellamt. Þar eru færð rök fyrir því að hver eldsneytistegund myndi sérstakan vörumarkað.

Það en þar svaraði minnihluti (10-35%) því til að hann mundi skipta um eldsneytistegund (bensín eða dísilolía) ef tegundin sem viðkomandi keypti hækkaði varanlega um 5-10% og verð annarra tegunda héldist óbreytt. Því er vörumarkaðnum fyrir sölu eldsneytis á eldsneytisstöðvum skipt niður eftir eldsneytistegundum.⁷⁰

Ekki eru taldar ástæður til þess að skilgreina vörumarkaðinn vegna sölu eldsneytis á eldsneytisstöðvum frekar, s.s. eftir tegundum viðskiptavina.

3.6.1.2 Sala eldsneytis af olíuflutningabifreiðum, skipi eða beint af birgðatanki

Gera má ráð fyrir því að sala hreinsaðrar hráolíu, s.s. bensíns, dísilolíu (litaðrar og ólitaðrar), skipadísilolíu, skipagasolíu, svartolíu, flugbensíns og þotueldsneytis, sem afhent er með olíuflutningabifreið, skipi eða beint af tanki lúti sömu lögmálum og sala á eldsneytisstöðvum. Lítil eftirspurnarstaðganga er á milli þeirra eldsneytistegunda sem afhentar eru með olíuflutningabifreið, skipi eða beint af tanki. Þó ber að geta þess að staðganga á milli gasolíu, skipagasolíu og skipadísilolíu er til staðar en hún er ekki jafn mikil í báðar áttir. Til að mynda er hægt að nota gasolíu í stað skipagasolíu en ekki er hægt að nota skipagasolíu í stað gasolíu. Einnig er hægt að nota skipagasolíu í stað skipadísilolíu en ekki er hægt að nota skipadísilolíu í stað skipagasolíu.⁷¹

Niðurstöður fyrirtækjakönnunarinnar sem varpa ættu ljósi á fjölda viðskiptavina sem skipta myndu um tegund í kjölfar 5-10% verðhækkunar eru ekki nægjanlega marktækar vegna fárra svara sem bárust vegna skipagasolíu, skipadísilolíu, svartolíu, þotueldsneytis og flugbensíns. Þrátt fyrir fyrrgreint er erfitt að færa rök fyrir því hvers vegna sömu lögmál ættu ekki að gilda um t.a.m. flugbensín og þotueldsneyti og bensín og dísilolíu en ómögulegt er fyrir þotur að nota flugbensín á sama hátt og ómögulegt er fyrir bensínbíla að nota dísilolíu.

3.6.1.3 Niðurstöður

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að vörumarkaðir í smásölu eldsneytis skiptist í tvo flokka. Annars vegar sölu fljótandi eldsneytis á eldsneytisstöðvum, flokkað eftir tegund, og hins vegar sölu fljótandi eldsneytis, einnig flokkað eftir tegund, beint til einstakra fyrirtækja þar sem eldsneytið er afhent með olíuflutningabifreið, skipi eða beint af tanki. Vörur sem teljast til þessara markaða eru eftirfarandi (sjá næstu bls.):

⁷⁰ Það hvort einn og sami vörumarkaðurinn eigi við um sölu á eldsneytisstöðvum, eða hvort hann skiptist eftir eldsneytistegundum, hefur ekki áhrif á þær ályktanir sem dregnir eru í skýrslunni.

⁷¹ Með vísan til þessa er ekki að fullu ljóst hvort skipagasolía og skipadísilolía myndi aðskilda markaði. Með tillit til þeirra atriða sem rannsókuð eru í markaðsrannsókninni er ekki talin þörf á því að taka afstöðu til þess hvort sala fyrrgreindra tveggja markaða myndi sérstakan markað eður ei.

Sala fljótandi eldsneytis á eldsneytisstöðvum

- 95 oktana bensín
- 98 oktana bensín
- Dísilolía (lituð)
- Dísilolía (ólituð)

Sala fljótandi eldsneytis afhent með olíuflutningabifreið, beint af tanki eða skipi

- 95 oktana bensín
- 98 oktana bensín
- Dísilolía (lituð)
- Dísilolía (ólituð)
- Skipagasolía (MGO) – lituð
- Skipagasolía (MGO) – ólituð
- Skipadísilolía (MDO)
- Svartolía
- Flugsteinolía
- Flugbensín

3.6.2 Landfræðilegur markaður

3.6.2.1 Sala eldsneytis á eldsneytisstöðvum

Sala eldsneytis á eldsneytisstöðvum er í eðli sínu staðbundin og viðskiptavinir keyra í flestum tilvikum ekki langar vegalengdir vegna (yfirléitt) minni háttar verðmismunar á milli eldsneytissala. Þrátt fyrir fyrrgreint þá hafa eftirtalin rök verið færð fyrir því að skilgreindir landfræðilegir markaðir geti verið mjög víðfeðmir. Í fyrsta lagi búa flestar eldsneytisstöðvar við samkeppnislegt aðhald á grundvelli keðjuverkunar. Þannig getur eldsneytisstöð í Hafnarfirði fræðilega séð haft mikil áhrif á eldsneytisverð í Mosfellsbæ. Ástæða þess er sú að viðskiptavinir eldsneytisstöðvarinnar í Hafnarfirði geta væntanlega valið aðra stöð ef ein stöð hækkar verð og viðskiptavinir þeirrar stöðvar valið aðra stöð ef sú stöð hækkar verð og þannig koll af kalli og skapað þannig verðsamfellu sem gæti náð til Mosfellsbæjar (e. „knock-on“ pricing effects). Til þess að fyrrgreind keðjuverkun geti átt sér stað er þó nauðsynlegt að skilgreina markaðssvæði hvers stöðvar svo hægt sé að greina hvort og þá hvar markaðssvæði tiltekinna stöðva skarast.⁷² Í öðru lagi getur sameiginleg stefna hvers smásala um verð á eldsneyti, vöruframboð, gæði og þjónustustig bent til þess að olúfélögin horfi á allt landið sem eitt markaðssvæði fremur en einstaka landfræðilega markaði.⁷³ Slík stefna gæti að einhverju leyti byggt á viðleitni til að skapa hlutaðeigandi smásalar samræmda mynd hlutaðeigandi smásala alls staðar og ýta undir tryggð viðskiptavina við fyrirtækið.

Þrátt fyrir framangreint og að sama verð sé á flestum eldsneytisstöðvum þá leiðir ekki af því að landið sé nauðsynlega skilgreint sem einn landfræðilegur markaður. Þvert á móti þá virðist m.a. Orkan

⁷² Sambaerilega röksemdafærslu má t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. M.4919, *Statoil/Concophillips* (21. október 2008).

⁷³ Sambaerilega röksemdafærslu má sjá í ákvörðunum framkvæmdastjórnar ESB nr. M.4348, *PKN/Mazeikiu*, 7. nóvember 2006, nr. M.4532, *Lukoil/ConocoPhillips*, 21. febrúar 2007 og nr. M.1383, *Exxon/Mobil*, 29. september 1999.

skilgreina Ísland eftir landsvæðum en Orkan býður svokallaða Orkuvernd á eftirtöldum skilgreindum landsvæðum; Höfuðborgarsvæðinu, Suðvesturhorninu, Suðurlandi, Austurlandi, Norðurlandi, Vestfjörðum og á Vesturlandi.⁷⁴

Í þeim erlendu ákvörðunum þar sem miðað hefur verið við að landfræðilegir markaðir afmarkist af einstökum löndum, heilum og óskiptum, hafa verið færð fram eftirtalin rök. Í fyrsta lagi er vísað til verðsamfelluáhrifa (*e. knock-on pricing effect*) og á það bent að þrátt fyrir að til séu einstakir klasar eldsneytisstöðva á afmörkuðum svæðum þá skarist klasarnir sem leiði til þess að áhrifin nái yfir allt landið. Í öðru lagi hafa þau rök verið færð fram að eigendur eldsneytisstöðvanna móti sameiginlega stefnu fyrir þær fyrir allt landið (s.s. verð, vöruúrval, aðföng, þjónustustig og svo frv.) í stað sérstakrar stefnu fyrir hvert landsvæði. Í þriðja lagi hafa verið færð rök fyrir því að svipuð markaðshlutdeild eldsneytissalanna eftir landsvæðum styðji þá kenningu að markaðurinn afmarkist af öllu landinu.⁷⁵ Þrátt fyrir framangreint er þó tekið fram í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. M.4919, *Statoil/Concophillips* að samruninn sé metinn með hliðsjón af áhrifunum á allt landið en jafnframt þurfi að taka tillit til áhrifa á staðbundna samkeppni.⁷⁶

Í ljósi eðli þessarar markaðsrannsóknar og eftirfarandi ástæðna er talin þörf á því að skilgreina landfræðilega markaði afmarkaðar en landið heilt og óskipt. Í fyrsta lagi bendir SSNIP próf Samkeppniseftirlitsins til þess að arðbært sé að hækka verð þegar keppinautur er komin í 6-11 mínútna akstursfjarlægð frá viðkomandi eldsneytisstöð. Í þessu felst að þegar aksturstími til keppinautar er lengri en 6-11 mínútur er arðbært fyrir eldsneytissalann að hækka verð um 5-10% (sjá nánar í viðauka A.1).⁷⁷ Af því leiðir að í þeim tilvikum þar sem aksturstími á milli þéttbýlisstaða er meiri en 6-11 mínútur, er ólíklegt að staðirnir veiti hvor öðrum samkeppnislegt aðhald og því sé um tvo aðskilda landfræðilega markaði að ræða.⁷⁸ Í öðru lagi má sjá svipaða nálgun í erlendum

⁷⁴ Sjá „*Skipting Orkuverndar í landsvæði – Sama verð innan landsvæðis*“ (Vefsíða Orkunnar) < <http://www.orkan.is/orkuvernd> > skoðað 8. maí 2014.

⁷⁵ Sjá t.d. ákvarðanir framkvæmdastjórnar EBS nr. M.4348, *PKN/Mazeikiu* (7. nóvember 2006) nr. M.4532, *Lukoil/ConocoPhillips* (21. febrúar 2007) og nr. M.1383, *Exxon/Mobil* (29. september 1999).

⁷⁶ Sambærilega röksemdafærslu má t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. M.4919, *STATOILHYDRO/CONOCOPHILLIPS* (21. október 2008).

⁷⁷ Algeng leið til þess að meta eftirspurnar- eða framboðsstaðgöngu er að beita SSNIP (*e. small but significant non transitory increase in price*) prófinu en með því er reynt að leggja mat á það hvaða áhrif það hefði á viðkomandi markað ef verð allra varanna á honum hækkaði um litið en marktækt hlutfall (5-10%). Til þess að skilgreina viðkomandi markað er reynt að svara eftirfarandi spurningu: „er arðbært að hækka hlutfallslegt verð á vörusafni viðkomandi markaðar um 5-10%?“. Ef hlutfallslega hærra verð vörusafnsins vegur ekki upp á móti sölusamdrættinum í kjölfar verðhækkunarinnar er litið svo á að markaðurinn sé of þröngt skilgreindur og nauðsynlegt sé að bæta fleiri staðgönguvörum í vörusafnið. Talið er að búið sé að skilgreina viðkomandi markaði þegar hlutfallslega hærra verð vörusafnsins vegur upp á móti sölusamdrættinum í kjölfar verðhækkanna, eða m.ö.o. að teygni eftirspurnar verður jöfn einum. Til þess að meta eftirspurnarstaðgöngu á mörkuðum er auk þess m.a. hægt að nýta hagamælingaaðferðir, gera skoðanakannanir meðal neytenda og líta til verðmunar á milli mismunandi vara eða svæða.

⁷⁸ Þess ber þó að geta að landfræðilegir markaðir geta verið stærri en 6-11 mínútna aksturstími þar sem um svokallaða verðsamfelluáhrif (*e. „knock-on“ pricing effects*) er að ræða en með því er átt við að eldsneytisstöð A hafi áhrif á verðákvörðun eldsneytisstöðvar B og hún

rannsóknnum á eldsneytismörkuðum en þar er almennt miðað við að hver eldsneytissali veiti aðeins samkeppnislegt aðhald í minna en 1–6 mínútna aksturstíma frá eldsneytisstöðinni.⁷⁹ Í þriðja lagi hafa erlend samkeppnisyfirvöld m.a. skilgreint staðbundna markaði í sínum rannsóknum, bæði á eldsneytismörkuðum (s.s. í Þýskalandi og Kanada) og áþekktum mörkuðum (s.s. á breska matvörumarkaðnum). Í fjórða lagi má nefna það að staðbundin verðsamkeppni (s.s. í Hafnarfirði, Kópavogi og Sundahöfn) hefur átt sér stað á eldsneytismarkaðnum á undanförunum áratug sem bendir til þess að landfræðilegir markaðir geti verið nokkuð afmarkaðir (jafnvel þrengri en einstakir bæir eða borgir).⁸⁰ Í fimmta lagi má benda á að Orkuvernd Orkunnar (sjá umfjöllun að framan).

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að landfræðilegir markaðir vegna sölu eldsneytis á eldsneytisstöðvum séu afmarkaðri en Ísland heilt og óskipt. Til þess að afmarka þá í rannsókninni er miðað við það svæði í kringum hverja eldsneytisstöð þar sem talið er að hún geti veitt keppinautum samkeppnislegt aðhald. Að sama skapi er metið hvar um getur verið að ræða verðsamfelluáhrif (e. knock-on pricing effects) og hvar ekki. Þar að auki er einnig tekið tillit til annarra staðbundinna skilyrða, s.s. hvernig vegir eru innan bæjanna, hvort vegir til nágrennbæja séu opnir árið um kring, hversu samhverf markaðshlutdeild er á milli markaða og svo framvegis.⁸¹

3.6.2.2 Sala eldsneytis af olíuflutningabifreiðum, skipi eða beint af tanki

Smásala eldsneytis beint af olíuflutningabíl eða beint af birgðatanki ræðst að mestu leyti af staðsetningu birgðatanksins og kostnaði vegna dreifingar eldsneytisins. Í ljósi þess verður miðað við að landfræðilegir markaðir vegna sölu eldsneytis með olíuflutningabílum beint af birgðatönkum séu þeir sömu og þeir sem skilgreindir voru í kafla 3.4 en þar er miðað við að markaðir fyrir birgðahald eldsneytis séu nokkrir á Íslandi. Í tilfalli eldsneytis sem afhent er með skipi er ekki talin ástæða til þess að skilgreina þá nánar en Ísland heilt og óskipt.

hafi síðan áhrif á eldsneytisstöð C. Í því tilviki hefur eldsneytisstöð A áhrif á verð á eldsneytisstöð C þrátt fyrir að vera ekki í beinni samkeppni við þá stöð.

⁷⁹ Justine S. Hastings, „Vertical relationships and competition in retail gasoline markets: empirical evidence from contract changes in Southern California,” (2004) 94 American Economic Review 317 og Justine S. Hastings og Richard J. Gilbert, “Market power, vertical integration and the wholesale price of gasoline,” (2005) 53 Journal of Industrial Economics 469 notast við 1,6 kílómetra viðmið, Andrew Eckert og Douglas S. West, “Price uniformity and competition in a retail gasoline market,” (2005) 56 Journal of Economic Behavior and Organization 219 notast við 2 kílómetra viðmið og John M. Barron, Beck A. Taylor og John R. Umbeck, “Number of sellers, average prices, and price dispersion,” (2004) 22 International Journal of Industrial Organization 1041 og Matthew Lewis, “Do discount sellers fuel retail gasoline price dispersion?,” [2006] Working paper, Ohio State University notast við 2,4 kílómetra viðmið.

⁸⁰ Sjá nánar „Afmarkaðra verðstríð en áður“ DV (Reykjavík 7. ágúst 2004). < http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=3726816> skoðað 22. janúar 2015.

⁸¹ Nánari greiningu má finna í viðauka A.4.

3.6.2.3 Niðurstöður

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að landfræðilegir markaðir vegna smásölu eldsneytis á eldsneytisstöðum annars vegar og hins vegar sölu fljótandi eldsneytis beint til einstakra fyrirtækja þar sem eldsneytið er afhent með olíuflutningabíl eða beint af tanki séu eftirfarandi:

Smásala eldsneytis á eldsneytisstöðvum m.v. 6 mínútna akstursfjarlægð (91 skilgreindur markaður):

Höfuðborgarsvæði	Vesturland	Suðurnes
<ul style="list-style-type: none">• Engir undirmarkaðir til staðar	<ul style="list-style-type: none">• Akranes• Borgarnes• Búðardalur• Grundarfjörður• Hellissandur, Ólafsvík og Hellissandur• Húsafell• Hvalfjarðarsveit• Reykholt• Reykhólar, Búðardalur og nágrenni• Stykkishólmur• Vegamót og nágrenni• Þjóðvegur 1 Borgarfirði	<ul style="list-style-type: none">• Norðanverð Suðurnes• Sunnanverð Suðurnes

Smásala eldsneytis á eldsneytisstöðvum m.v. 6 mínútna akstursfjarlægð (91 skilgreindur markaður):

Norðurland	Vestfirðir	Suðurland
<ul style="list-style-type: none">•Akureyri•Ásbyrgi•Bakkafjörður•Blönduós•Dalvík og nágrenni•Drangnesi•Goðafoss og nágrenni•Grenivík•Grímsey•Hofsós og nágrenni•Hólmavík•Hrísey•Húsavík•Hvammstangi, Laugabakki og nágrenni•Hveravellir•Ketilás og nágrenni•Kópasker•Mjóifjörður•Mývatn•Ólafsfjörður•Raufarhöfn•Sauðárkrúkur•Siglufjörður•Skagaströnd•Víðigerði•Þjóðvegur Laugar•Þjóðvegur Staðarskáli•Þjóðvegur Varmahlíð•Þórshöfn	<ul style="list-style-type: none">•Barðaströnd•Bíldudalur•Bolungarvík•Flateyri•Flókalundur og Brjánslækur•Austurland (einstakir markaðir)•Ísafjörður•Norðurfjörður•Patreksfjörður•Reykholar, Búðardalur og nágrenni•Suðureyri•Súðavík•Tálknafjörður•Þingeyri•Aðalból•Borgarfjörður Eystri•Breiðdalsvík•Djúpivogur•Egilsstaðir og nágrenni•Fáskrúðsfjörður•Hallormsstaður og nágrenni	<ul style="list-style-type: none">•Neskaupstaður•Reyðarfjörður og Eskifjörður•Seyðisfjörður•Skjöldólfsstaðir•Stöðvarfjörður•Vopnafjörður•Þjóðvegur Fagurhólsmýri•Árnes við Þjórsárdal•Flúðir•Geysir í Haukadal•Hella•Hella og nágrenni•Hestgerði•Hrauneyjar•Hvolsvöllur•Höfn í Hornafirði og nágrenni•Kirkjubæjarklaustur•Laugarvatn•Leirubakki v/ Landveg•Minni Borg•Reykholt í Biskupstungum•Laugarvatn•Leirubakki v/ Landveg•Minni Borg•Reykholt í Biskupstungum•Selfoss og Hveragerði•Stokkseyri og Eyrarbakki•Vestmannaeyjar•Vík í Mýrdal•Þjóðvegur v/ Hótel Skaftafell•Þorlákshöfn

Smásala eldsneytis beint af birgðatanki eða olíuflutningabifreið:

<p>Bensín (98 oktana), 2 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Suðvesturhorn Íslands (frá Suðurnesjum til og með Akranes) •Höfn í Hornafirði 	<p>Bensín (95 oktana), 6 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Suðvesturhorn Íslands (frá Suðurnesjum til og með Akranes) •Patreksfjörður og nágrenni •Mið-Norðurland (frá Sauðárkróki til og með Húsavík) •Reyðarfjörður og Eskifjörður •Höfn í Hornafirði •Vestmannaeyjar 	<p>Gasolía (lituð og ólituð), 10 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Suðvesturhorn Íslands (frá Suðurnesjum og til og með Akranes) •Snæfellsnes •Vestfirðir •Mið-Norðurland (frá Sauðárkróki til og með Húsavík) •Grímsey •Raufarhöfn og Þórshöfn •Reyðarfjörður og Eskifjörður •Höfn í Hornafirði •Hella og nágrenni •Vestmannaeyjar 	<p>Skipagasolía (lituð og ólituð), 21 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Höfuðborgarsvæðið •Akranes •Grundarfjörður •Ólafsvík •Patreksfjörður •Ísafjörður og Bolungarvík •Sauðárkrókur •Siglufjörður •Akureyri •Húsavík •Raufarhöfn •Þórshöfn •Seyðisfjörður •Neskaupstaður •Reyðarfjörður og Eskifjörður •Djúpivogur •Höfn í Hornafirði •Hella •Vestmanneyjar •Þorlákshöfn •Keflavík
<p>Skipadísilolía, 11 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Höfuðborgarsvæðið •Ísafjörður •Bolungarvík •Sauðárkrókur •Siglufjörður •Akureyri •Raufarhöfn •Þórshöfn •Reyðarfjörður •Neskaupstaður •Vestmannaeyjar 	<p>Svartolía, 11 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Höfuðborgarsvæðið •Akranes •Siglufjörður •Akureyri •Raufarhöfn •Þórshöfn •Seyðisfjörður •Eskifjörður •Neskaupstaður •Djúpivogur •Vestmannaeyjar 	<p>Potueldsneyti: 6 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Helguvík •Keflavíkurflugvöllur •Höfuðborgarsvæðið •Akureyri •Egilsstaðir •Ísafjörður 	<p>Flugbensín, 5 markaðir:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Höfuðborgarsvæðið •Keflavíkurflugvöllur •Akureyri •Egilsstaðir •Ísafjörður

II. Hluti – Samkeppnismat

Kafli 4

Umgjörð samkeppnismatsins

Eins og fram kemur í kafla 1 er markmið markaðsrannsóknarinnar „að greina mögulegar samkeppnishömlur og bæta samkeppnisumhverfi á mörkuðum þar sem ástæða er til að ætla að aðstæður eða háttsemi séu fyrir hendi sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns.“ Til þess að meta eða greina framangreint er litið til helstu einkenna skilgreinds markaðar og afleiðinga samkeppnishamlanna. Hér eftir er framangreind greining eða mat nefnt „samkeppnismat“ og verður í þessum kafla fjallað um umgjörð þessa samkeppnismats.

4.1 Almennt um samkeppnismatið

Margvíslegar aðstæður eða háttsemi (eða sambland af hvoru tveggja) geta leitt af sér samkeppnishömlur. Eitt eða fleiri fyrirtæki geta t.d. búið yfir miklum markaðsstyrk sem hefur þær afleiðingar að verðsamkeppni eða gæði þjónustu eru takmörkuð. Hvers konar aðgangshindranir geta komið í veg fyrir samkeppni frá mögulegum nýjum keppinautum. Aðstæður á markaði geta leyft samhæfingu keppinauta og lóðrætt samþætt fyrirtæki (eða samskipti fyrirtækja á mismunandi sölustigum) geta útilokað keppinauta. Ekki skiptir máli að lögum hvort samkeppnishömlurnar stafa af aðstæðum eða háttsemi þegar c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er beitt. Vísast hér nánar til 2. gr. reglna 490/2013.⁸²

Samkeppnismatið felur í sér að greint er hvort samkeppnishömlur séu til staðar á tilteknum markaði og er í því sambandi litið til þriggja meginþátta:

- a) skilgreiningar á þeim markaði þar sem talið er líklegt að aðstæður eða háttsemi hamli samkeppni,
- b) helstu einkenna markaðarins (t.d. markaðshlutdeildar, þeirra vara/þjónustu sem boðið er upp á og viðskiptavina) ásamt birtingarmynd þeirrar samkeppni sem á sér stað (t.d. til verðs, álagningar, afkomu o.frv.),
- c) aðstæðna eða háttsemi sem taldar er hamla samkeppni á hinum skilgreinda markaði. Þar er einnig tekið tillit til atriða sem kunna að vega upp á móti skaðseminni, s.s. hagkvæmnisástæðna, sem geta vegið upp, eða minnkað umtalsvert, skaðsemi aðstæðnanna eða háttseminnar.

⁸² Sjá einnig: „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies“ (apríl 2013). Competition Commission.

Varast ber að líta einangrað á greiningu á einstökum meginþáttum heldur þarf að líta á þá heildrænt og í samhengi. T.d. getur Samkeppniseftirlitið skilgreint ákveðinn markað í upphafi rannsóknar og síðar í rannsókninni komist að þeirri niðurstöðu að skilgreiningin á viðkomandi markaði hafi verið of víð eða þröng. Mat á því hvort samkeppnishömlur eru til staðar er því samfelldur ferill til loka rannsóknarinnar.

Markaðsrannsóknin tekur til íslenska eldsneytismarkaðarins. Rannsóknin tekur einkum til sölu bifreiðaeldsneytis. Eftir þörfum er fjallað um aðra vörumarkaði, s.s. skipagasolíu, svartolíu eða flugeldsneyti.

Til þess að greiningin á samkeppnishamlandi aðstæðum eða háttsemi verði sem skýrust setur Samkeppniseftirlitið fram kenningu, eða kenningar, um á hvaða hátt viðkomandi aðstæður eða háttsemi geti hamlað samkeppni á viðkomandi markaði (e. theory of harm).⁸³

4.2 Nánar um mat á samkeppnishömlum

Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að rannsaka hvort eftirfarandi aðstæður eða háttsemi takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni og er þá m.a. vísað til eftirfarandi kenninga um samkeppnishömlur:

- a) Mikið gagnsæi, einsleit kostnaðaruppbygging, einsleit vara, tryggðarafslættir, samstarf félaganna auk annarra einkenna markaðarins getur aukið möguleika starfandi fyrirtækja til þess að samhæfa hegðun sína (e. coordinated effects).
- b) Mikil samþjöppun, hegðun neytenda og aðgangshindranir geta leitt til þess að einstök olúfélög nýti einhliða markaðsstyrk sinn (e. unilateral effects).
- c) Lóðrétt samþætting olúfélaganna getur hindrað innkomu nýrra keppinauta og hamlað vexti minni aðila á markaði.
- d) Regluverk og framkvæmd stjórnvalda getur haft skaðleg áhrif á samkeppni.

Megináhersla er lögð á að rannsaka fyrrgreindar samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi á eldsneytismarkaðnum. Þess ber að geta að þær samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi sem tiltekna eru í staflidum a-d geta í vissum tilvikum skarast, t.d. geta aðstæður eða háttsemi sem leiða til þess að einstök fyrirtæki geti nýtt sér markaðsstyrk sinn einnig leitt til þess að sömu fyrirtæki geti

⁸³ Í rannsóknaráætlun markaðsrannsóknar Samkeppniseftirlitsins, sem birt var 5. júní 2013, eru tiltekna samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi á íslenska eldsneytismarkaðnum sem talið var að þyrfti að rannsaka frekar á þeim tímapunkti.

Frá þeim tíma þegar rannsóknaráætlunin var birt hefur afmörkun rannsóknarinnar breyst. Ástæður þessa eru m.a. upplýsingar sem hafa borist Samkeppniseftirlitinu í kjölfar upplýsingabeidna sem sendar hafa verið út og nánari skoðun eftirlitsins í kjölfar þeirra. Með vísan til þessa hafa orðið áherslubreytingar sem varða þær aðstæður eða háttsemi sem talin eru koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðinum.

samhæft hegðun sína.⁸⁴ Þar af leiðandi mun umfjöllunin í köflum skýrslunnar skarast á að einhverju leyti. Í ljósi þess er lagt heildstætt mat á skaðsemi þeirra aðstæðna eða háttsemi í staflidum a-d sem talin eru hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Hér á eftir er í stuttu máli fjallað um framangreindar samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi sem hugsanlega takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni og hvaða mat liggur þar að baki.

4.2.1 Samhæfð hegðun

Á samþjöppuðum mörkuðum getur hegðun eins fyrirtækis haft áhrif á hegðun hinna fyrirtækjanna á markaðnum. Það leiðir til þess að á fákeppnismörkuðum geta fyrirtæki farið að búast við hegðun keppinauta sinna og tekið tillit til væntrar hegðunar þeirra, t.d. varðandi verðákvarðanir, framboðið magn og svo framvegis. Í mörgum tilfellum eru ákvarðanirnar teknar aftur og aftur, t.d. ákvörðun um eldsneytisverð, sem getur haft töluverð áhrif á hegðun fyrirtækjanna á markaðnum. Undir vissum skilyrðum geta það verið eðlileg viðbrögð að falla frá verðlækkun, sem þó yrði óumflýjanleg á mörkuðum þar sem meiri samkeppni ríkti. Ef verðlækkun á vöru fyrirtækisins nær ekki því markmiði að auka selt magn til að bæta fyrir lækkað verð á vörunni getur það leitt til þess að fyrirtækin á markaðnum sjái sér hag í því að forðast verðlækkunir. Sú vitneskja getur almennt leitt til færri verðlækkana en á markaði þar sem mikil samkeppni ríkir. Einnig geta verðhækkunir, sem undir venjulegum kringumstæðum væri ekki hægt að hagnast á, orðið hagfelldar fyrirtækinu. Ástæðan fyrir því er sú að keppinautar hafa möguleika á tvenns konar viðbrögðum, þ.e. fylgja verðhækkuninni eða ekki. Að fylgja verðhækkuninni er í flestum tilfellum gróðavænlegra þar sem oftast mun sá sem hækkaði verðið á vörunni lækka hana aftur ef hinir aðilarnir á markaðnum fylgja ekki. Þess konar hegðun getur leitt til hærra jafnvægisverðs en „eðlilegt“ er á fákeppnismarkaði og skaðað hagsmuni viðskiptavina.⁸⁵

⁸⁴ Í sumum tilfellum getur verið erfitt að greina á milli þess hvort um er að ræða aðstæður eða háttsemi sem leiða til þess að fyrirtæki á fákeppnismarkaði geta nýtt sér markaðsstyrk sinn einhliða án þess að samhæfð hegðun ríki á milli félaganna (e. non-coordinated oligopoly) eða þau tilvik þar sem samhæfð hegðun ríkir á milli félaganna. Sjá nánar bls. 42 í „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies“ (2013, 63) Competition Commission: „A market with a small number of suppliers which are protected by barriers to entry (an oligopoly), for example, may be characterized by significant market power. One mechanism by which this market power can manifest itself is through coordinated conduct (see paragraphs 237 to 294). However, unilateral market power can be enjoyed by a number of firms even where they act independently, albeit aware of each other’s presence—so-called ‘non-coordinated oligopolies’. In such situations, each firm knows that it can affect market prices and hence its rivals’ profits. This awareness conditions the way in which competition occurs, although the precise way it does so will depend on the specific characteristics of the market in question.“

⁸⁵ Fjallað er um áhrif einhliða markaðsstyrk einstakra fyrirtækja t.a.m. í „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies“ (2013, bls. 40-44) Competition Commission. „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ (2004: C 31/03, bls. 5-18). Official Journal.

Nauðsynlegt er að neðantalin þrjú skilyrði séu uppfyllt til þess að samhæfing á milli fyrirtækja sé möguleg á markaðnum:

1. Markaðurinn þarf að vera þannig að fyrirtæki geti greint hegðun keppinauta sinna og hvort einhver keppinautur víki frá ríkjandi hegðunarmynstri á markaðnum. Þar sem í þessu tilviki er ekki um að ræða tiltekið samkomulag á milli fyrirtækjanna þá verða þau að vera nægilega meðvituð um hvert annað og hafa væntingar um hegðun hvers annars sem leiðir til samhæfingar þeirra á meðal sem öll fyrirtækin hagnast á.
2. Samhæfingin á meðal fyrirtækjanna verður að vera innbyrðis sjálfbær (e. internally sustainable), þ.e. fyrirtækin verða að meta það svo að það þjóni þeirra eigin hagsmunum að fylgja samhæfingunni vegna væntinga þeirra um hegðun hvers annars. Í mörgum tilfellum er nægjanlegt að miklar líkur séu á því að keppinautar svari verðlækkun fyrirtækisins til þess að búa til hvata til þess að taka þátt í samhæfðri hegðun. Tímasetning er mikilvæg í þessu samhengi, en því fyrr sem keppinautar svara verðbreytingum fyrirtækisins því minni hvata hefur það til þess að lækka verð. Samhæfingin þarf hins vegar hvorki að vera fullkomin né samfelld til þess að uppfylla þetta skilyrði.
3. Samhæfingin þarf einnig að vera sjálfbær utan frá (e. externally sustainable), þ.e. að hvorki mögulegir keppinautar né neytendur geti grafið undan samhæfingunni. Ef aðgangshindranir eru litlar þá mun hættan af innkomu nýrra aðila veita nægjanlegt aðhald. Einnig vinnur það gegn samhæfðri hegðun ef hópur smærri fyrirtækja sem starfar á markaðnum tekur ekki þátt í samhæfðri hegðun og hefur burði til þess að keppa við og bjóða fram nægjanlegt magn til þess að keppa við fyrirtækin sem stunda samhæfinguna (sjá nánar umfjöllun um samhæfða hegðun í viðauka C.1).

Skaðleg áhrif samhæfðrar hegðunar á samkeppni geta verið áþekkt hvort sem um er að ræða ólögmeitt samráð á milli keppinauta eða þegjandi samhæfingu. Það fer gegn 10. gr. samkeppnislaga ef keppinautar gera samninga eða grípa til samstilltra aðgerð sem t.d. varða verðlagningu eða draga úr óvissu á markaðnum. Með öðrum orðum er um ólögmeitt samráð að ræða ef einhver bein eða óbein samskipti um viðskiptamálefni eiga sér stað á milli keppinauta. Ef hins vegar samhæfing á sér stað án þess að fram fari bein eða óbein samskipti milli keppinauta er um þegjandi samhæfingu að ræða (e. tacit collusion) sem ekki fer gegn 10. gr. samkeppnislaga. Þegjandi samhæfing getur hins vegar heimilað íhlutun skv. c-lið 1. ggr. 16. gr. samkeppnislaga. Þá getur þegjandi samhæfing undir vissum kringumstæðum farið gegn 11. gr. samkeppnislaga ef hún felur í sér misnotkun á sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.

Ef bein eða óbein samskipti eiga sér stað milli keppinauta geta þeir ekki með réttu byggt vörn sína á því að samhliða hegðun þeirra hafi stafað af fákeppniseðli viðkomandi markaðar. Til viðbótar þessu er skýrt í samkeppnisrétti að á fákeppnismörkuðum eru gerðar strangar kröfur til allra samskipta keppinauta þar sem á slíkum mörkuðum er sérstaklega brýnt að tryggja að keppinautar dragi ekki með aðgerðum sínum úr æskilegri óvissu og sjálfstæði á markaði. Vísast um þessi atriði til bls. 92-

100 í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004 og til bls. 56-71 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015.

Í þessari markaðsrannsókn er tekin afstaða til þess hvort eldsneytismarkaðurinn sýni einkenni þegjandi samhæfingar og vísar hugtakið samhæfing hér á eftir til þegjandi samhæfingar. Engin afstaða er tekin til þess hvort samhæfingin geti, í heild eða hluta, átt rót sína að rekja til samskipta viðkomandi keppinauta og ber að líta til þess að hegðun sem virðist leiða af gerð markaðarins stafar í raun af beinum eða óbeinum samskiptum keppinauta. Ekki hafa komið fram augljósar vísbendingar um slík brot í rannsókn þessari. Hins vegar ber að líta til þess að fram kemur í reglum nr. 490/2013 um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins að ein af lyktum markaðsrannsóknar geti verið brotarannsókn á 10. eða 11. gr. samkeppnislega ef brot er talið hafa átt sér stað á markaðnum.

Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að rannsaka hvort smásölumarkaðurinn fyrir eldsneyti á Íslandi beri einkenni þess að samhæfð hegðun þeirra fyrirtækja er starfa á markaðnum sé til staðar. Atriði sem benda til þess eru m.a. fákeppnisaðstæður á markaðnum, einsleitar vörur, gagnsæi, óteygjin eftirspurn, mikill fjöldi viðskipta, aðgangshindranir, efnahagsleg og formbundin tengsl á milli fyrirtækja, svipuð kostnaðaruppbygging fyrirtækjanna og samstarf milli keppinauta. Nánar er fjallað um fyrrgreind atriði í köflum 5 til 8.

4.2.2 Einhliða markaðsstyrkur

Hvatar til samkeppni á fákeppnismörkuðum geta verið veikir og gert einstökum fyrirtækjum kleift að hafa umtalsverð áhrif m.a. á framboð og gæði þeirra vara sem seldar eru á markaðnum. Algeng einkenni sem geta gefið til kynna að einstök fyrirtæki njóti einhliða markaðsstyrks eru m.a. mikil arðsemi, há álagning, mikil samþjöppun á markaðnum, miklar aðgangshindranir, lág eftirspurnarteygni og lítil framboðsstaðganga.⁸⁶

Ein birtingarmynd veikra hvata til samkeppni á samþjöppuðum mörkuðum er sú að fyrirtæki með háa markaðshlutdeild getur haft litla hvata til þess að lækka verð með það að markmiði að auka við markaðshlutdeild sína. Má rekja þá niðurstöðu til þess að því hærrí sem markaðshlutdeild viðkomandi er því meiri tekjum verður fyrirtækið af við að ná í nýja viðskiptavini, þ.e. ef verðlækkunin nær einnig til núverandi viðskiptavina.⁸⁷

Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að rannsaka hvort einhliða markaðsstyrkur einstakra olíufélaga leiði til þess að þau geti nýtt sér fyrrgreindar aðstæður eða háttsemi til þess að krefjast herra verðs en ella, eða minnkað gæði vörunnar, vegna takmarkaðrar samkeppni og lítillar hættu á

⁸⁶ Fjallað er um áhrif einhliða markaðsstyrk einstakra fyrirtækja t.a.m. í „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies” (2013, bls. 40-44) Competition Commission. Og „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ (2004: C 31/03, bls. 5-18). Official Journal.

⁸⁷ Sjá nánar: „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies ” (2013). Competition Commission.

Því að nýir, eða núverandi, keppinautar komi inn á viðkomandi markað. Nánar er fjallað um fyrrgreind atriði í kafla 6.

4.2.3 Lóðrétt samþætting

Þegar fyrirtæki starfa á fleiri en einu framleiðslu- eða sölustigi fyrir vöru eða þjónustu er talað um lóðréttu samþættingu en áhrif hennar geta verið af tvennum toga. Í fyrsta lagi getur hún leitt til aukinnar hagkvæmni í rekstri fyrirtækja. Í öðru lagi aukast líkurnar á því að lóðrétt samþætt fyrirtæki neiti að selja keppinauti á smásölustigi aðföng sem er nauðsynlegt fyrir viðkomandi fyrirtæka til þess að geta keppt við lóðrétt samþætta fyrirtækið á smásölustiginu. Fyrrgreind hegðun getur virkað sem umtalsverð aðgangshindrun fyrir keppinauta sem eru ekki með lóðrétt samþætta rekstur.⁸⁸ Sameiginlegur rekstur fyrirtækja á vissum framleiðslu/dreifingar einingum getur haft sambærileg áhrif.

Þekkt er að fyrirtæki sem starfa á nokkrum stigum markaða geta haft hag af því að neita keppinautum neðar í virðiskeðjunni, s.s. aðilum sem keppa við það á smásölustigi, um viðskipti. Geta þau gert það t.d. með því að neita keppinaut um viðskipti eða þá boðið honum aðföng á það háu verði að honum sé ómögulegt að keppa við fyrirtækið á smásölustigi (m.a. í formi verðþrýstings). Þess ber að geta að þó fyrirtæki hafi möguleika á því að haga sér á þennan hátt er þar með ekki sagt að þau hafi hvata til þess að gera það.

Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að rannsaka hvort lóðrétt samþætting olúfélaganna leiði í vissum tilvikum til þess að hvati sé til staðar að neita nýjum fyrirtækjum, og nýjum keppinautum, um aðgang að aðstöðu sem þau annað hvort reka sameiginlega eða aðstöðu þar sem þau njóta ein nokkurs markaðsvalds. Sem dæmi um starfsemi þar sem fyrrgreind tilvik gætu komið upp er t.d. aðgangur nýrra aðila að olíubirgðastöð eða dreifingu á einstökum landfræðilegum markaði, en oft á tíðum er aðgangur að þeirri aðstöðu nauðsynlegur til þess að geta boðið vöruna fram á viðkomandi markaði. Nánar er fjallað um fyrrgreind atriði í kafla 5.8.

4.2.4 Regluverk og framkvæmd stjórnvalda

Regluverk og framkvæmd stjórnvalda getur augljóslega verið gagnleg fyrir margra hluta sakir. Tilgangur þess getur t.d. verið að tryggja fjármálalegan stöðugleika, vernda umhverfið eða koma í veg fyrir að markaðsráðandi fyrirtæki misnoti aðstöðu sína. Regluverk getur einnig verið til ógagns þegar litið er til samkeppnisaðstæðna á viðkomandi markaði, s.s. regluverk sem takmarkar fjölda

⁸⁸ Fjallað er um áhrif lóðréttar samþættingar t.a.m. í „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies” (2013, bls. 56-58) Competition Commission og „Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ (2008: C 265/07).

keppinauta með því að veita t.d. aðeins tiltekinn fjölda starfsleyfa. Stjórnvöld hafa því töluverð áhrif á það hversu auðvelt það er fyrir fyrirtæki að herja inn á nýja markaði.⁸⁹

Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að rannsaka hvort regluverk og stefna stjórnvalda hafi skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Verður þar helst litið til þátta í skipulagsmálum, sem hefur t.a.m. áhrif á fjölda eldsneytissstöðva, umhverfislöggjafar og flutningsjöfnunar eldsneytis. Nánar er fjallað um fyrrgreind atriði í kafla 8.

4.3 Aðferðarfræði mats á samkeppnishömlum

Það er verkefni Samkeppniseftirlitsins að taka afstöðu til þess hvaða aðstæður eða háttsemi eru samkeppnishamlandi á viðkomandi markaði. Það gerir eftirlitið á grundvelli gagna sem það hefur aflað og sjónarmiða hagsmunaaðila. Getur niðurstaðan úr því mati annað hvort verið sú að aðstæður eða háttsemi á markaðnum séu samkeppnishamlandi eður ei.

Til þess að geta lagt mat á það hvort aðstæður, eða háttsemi, á viðkomandi markaði séu samkeppnishamlandi er gagnlegt að bera hann saman við annan markað. Sé viðmiðunarmarkaðurinn ekki til staðar skilgreinir Samkeppniseftirlitið hann sem „virkan samkeppnismarkað“, þ.e. markað þar sem áhrifa virkrar samkeppni gætir. Viðmiðunarmarkaðurinn er vanalega sá markaður sem er til rannsóknar án aðstæðnanna eða háttseminnar sem talið er að séu samkeppnishamlandi. Þó ber að taka það fram að mögulegt er að fyrrgreint viðmið eigi ekki við, t.d. þar sem um náttúrulega einokun er að ræða eða á markaði sem ræðst að miklu leyti af athöfnum opinberra aðila.

Til þess að greina hvort þær aðstæður eða háttsemi sem tilgreindar eru í kafla 4.2 hafi skaðleg áhrif á samkeppni er í köflum 5 til 8 m.a. litið til eftirfarandi fjögurra atriða:

1. Helstu einkenna markaðarins (kafla 5)
2. Verðmyndunar, álagningar og arðsemi (kafla 6)
3. Hegðunar starfandi fyrirtækja (kafla 7)
4. Áhrifa regluverks og stefnu stjórnvalda á samkeppni (kafla 8)

Ef Samkeppniseftirlitið metur það svo að aðstæður eða háttsemi á markaðnum hafi skaðleg áhrif leggur það í framhaldinu mat á nauðsyn íhlutunar til þess að minnka, eða koma í veg fyrir þær

⁸⁹ Fjallað er um áhrif regluverks og stefnu stjórnvalda á samkeppni t.a.m. í „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies“ (2013, bls. 48) Competition Commission og „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ (2004: C 31/03, bls. 12).

Kafli 5

Einkenni markaðarins

Við mat Samkeppniseftirlitsins á hugsanlegum samkeppnishömlum á eldsneytismarkaðnum eru meðal annars greind helstu einkenni markaðarins og er þá litið er til eftirfarandi atriða:

- Markaðshlutdeildar og samþjöppunar á viðkomandi mörkuðum,
- staðsetningar eldsneytisstöðva og samkeppnisstig,
- einkenna eldsneytistegunda og viðskiptavina,
- fyrirkomulags innflutnings á eldsneyti,
- samstarfs, stjórnunar- og eignatengsla,
- lóðréttrar samþættingar fyrirtækjanna,
- gagnsæis á markaðnum og
- aðgangs- og vaxtarhindrana.

5.1 Einkenni og eftirspurn eldsneytistegunda

Í þessum kafla er horft til einkenna og eftirspurnar eftir þeim eldsneytistegundum sem seldar eru á markaðnum. Einkenni varanna geta haft umtalsverð áhrif á það hvernig samkeppni á milli fyrirtækja á markaðnum er háttáð. Því einsleitari sem vörurnar eru verður auðveldara verður þeim að samhæfa hegðun sína.⁹⁰

5.1.1 Einkenni eldsneytistegunda

Þær eldsneytistegundir sem fjallað er um í þessari skýrslu eiga það nær allar sameiginlegt að vera unnar úr hráolíu og vera flokkaðar sem fljótandi jarðefnaeldsneyti. Með því er átt við bensín, gas- og dísilolíu, flugvéla- og þotueldsneyti og svartolíu. Fyrrgreindum tegundum er svo skipt enn frekar niður í 8 meginvörumarkaði sem skilgreindir eru í kafla 3. Þótt innflutningi og birgðahaldi sé skipt niður í fyrrgreinda 8 vörumarkaði er smásölumarkaðnum skipt í 10 markaði. Ástæða þessa er að tvær tegundir, dísilolía og skipagasolía, eru einnig seldar litaðar og bera lægri gjöld. Það er því ekki svo að eðli varanna sé mismunandi heldur skattleggur ríkið þær á mismunandi hátt eftir notkun. Til að mynda er hægt að kaupa litaða dísilolíu á ýmsar vélar og tæki á meðan bifreiðaeigendur þurfa að kaupa ólitaða dísilolíu á hærra verði.

⁹⁰ Sjá m.a. „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ (2004: C 31/03, bls. 11). Official Journal.

Olíufélögin selja sama eldsneytið sem þau kaupa öll af sama birginum. Undantekningar eru þegar félögin blanda bætiefnum út í eldsneytið áður en það er selt, s.s. V-Power hjá Shell. Þær vörur sem seldar eru á eldsneytismarkaðnum eru því mjög einsleitar.

5.1.2 Eldsneytisefstirspurn

Eldsneyti á sér fáar staðgönguvörur og því hefur breyting á eldsneytisverði tiltölulega lítil áhrif á eftirspurn til skamms tíma, eða m.ö.o. eftirspurnarteygni er lág. Aðrir orkugjafar, einkum rafmagn eða vetni, geta mögulega komið í stað eldsneytis, en til þess þarf að endurnýja vélar og tæki. Rafmagns- og metanbílar hafa komið fram á sjónarsviðið og einnig tvíorkubílar, sem búnir eru vélum

„Eldsneyti á sér fáar staðgönguvörur og því hefur breyting á eldsneytisverði tiltölulega lítil áhrif á eftirspurn til skamms tíma, eða m.ö.o. eftirspurnarteygni er lág.“

sem bæði ganga fyrir eldsneyti og rafmagn. Þótt rannsóknir staðfesti að verðteygni olíu og olíuvara sé lág eru rannsóknarniðurstöður nokkuð mismunandi. Í nýlegri athugun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á eftirspurn eftir olíuvörum sem tók til fjölmargra landa og ára, var skammtíma verðteygni olíueftirspurnar í OECD ríkjunum metin -0,039.⁹¹ Langtíma teygnin er hærri, m.v. að aðlögun taki 20 ár, og metin -0,576. Í samantekt

um niðurstöður fjölmargra rannsókna á eftirspurn eftir bifreiðaeldsneyti í mismunandi löndum er ályktað að metin skammtíma verðteygni liggi á bilinu -0,2-0,3 og langtímateygni á milli -0,6 og -0,8.

⁹² Samkvæmt þessu leiðir hækkun á útsöluverði bifreiðaeldsneytis um 10% til 2-3% samdráttar í eftirspurn til skemmri tíma en 6-8% til lengri tíma. Tekjur eldsneytissalans aukast um 7-8% til skamms tíma í þessu dæmi, en varanleg tekjuhækkun er 1,2-3,4%. Lág eftirspurnarteygni hefur mikil áhrif á markaðsgerð og að öðru jöfnu eru markaðsbrestir líklegri við þau skilyrði en ella.

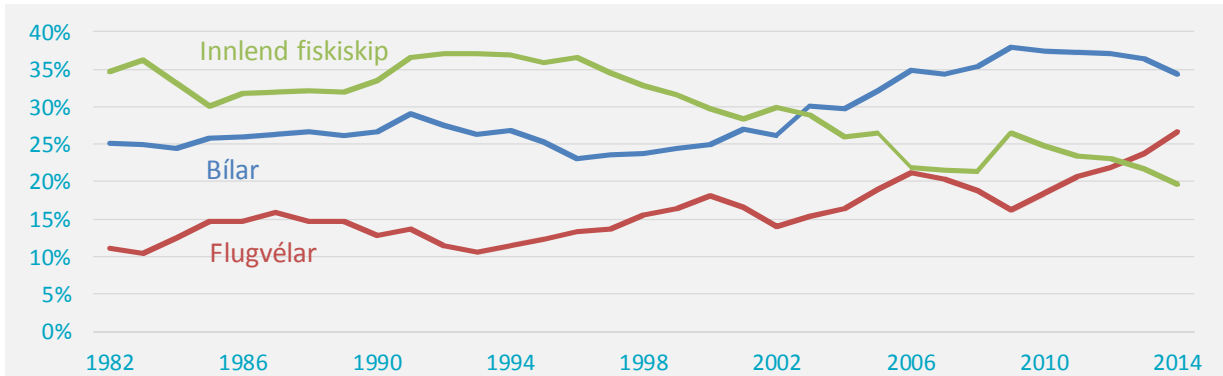
5.1.3 Olíusala

Í upphafi níunda áratugar síðustu aldar notuðu innlend fiskiskip um 35% allrar seldar olíu á landinu, bifreiðar um 25% og flugvélar 11%, sjá mynd 5. Þetta mynstur hefur breyst mjög á undanförunum áratugum og árið 2014 var hlutur bifreiða í olíusölu orðinn 35%. Hlutur flugvéla hefur vaxið mikið og var um 27% árið 2014. Á hinn bóginn hefur hlutur innlendra fiskiskipa lækkað mikið eða niður í 20%. Olíunotkun innlendra fiskiskipa hefur minnkað verulega í tonnum talið frá miðjum tífunda áratugnum, en á móti vegur að um svipað leyti fékkst heimild til að selja erlendum fiskiskipum olíu. Önnur sala olíu s.s. til skipa annarra en innlendra fiskiskipa, iðnaðar og tækja, hefur einnig minnkað í tonnum talið og hlutur af heildarolíusölu farið úr 29% í 19%. Sveiflur í olíusölu má rekja til hæða og

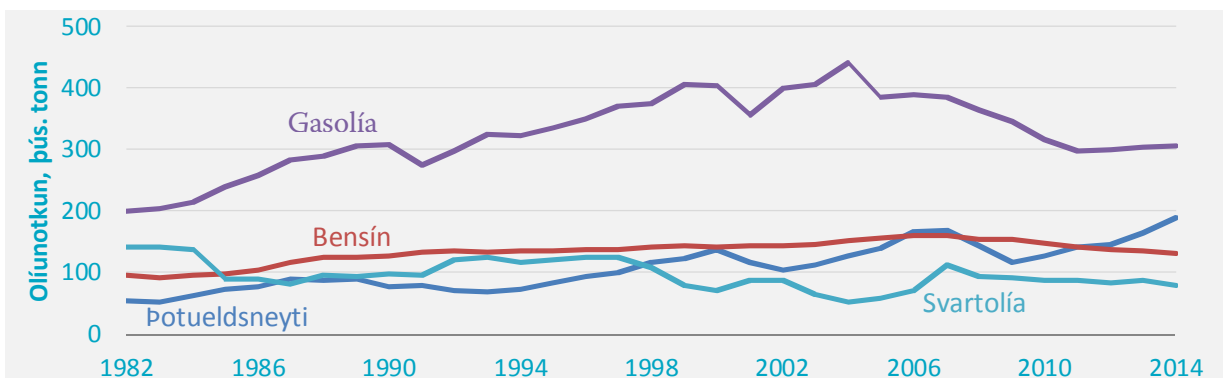
⁹¹ World Economic Outlook (2011, 1). IMF.

⁹² Daniel J. Graham og Stephen Glaister, „The Demand of Automobile Fuel. A Survey of Elasticities“ (2002, 36). Journal of Transport Economics and Policy.

lægða í hagkerfinu, en þeim fylgja yfirleitt samsvarandi breytingar í raungengi krónunnar. En þegar litið er til lengri tíma skipta tæknibreytingar, s.s. rafvæðing fiskimjölsmiðja og sparneytnari bílar, og strúktúrbreytingar í hagkerfinu, s.s. aukið vægi ferðaþjónustu og minni sókn fiskiskipa á fjarlægari mið, mestu.



Mynd 5. Hlutfall heildarsölu olíu eftir flokkum 1982-2014.



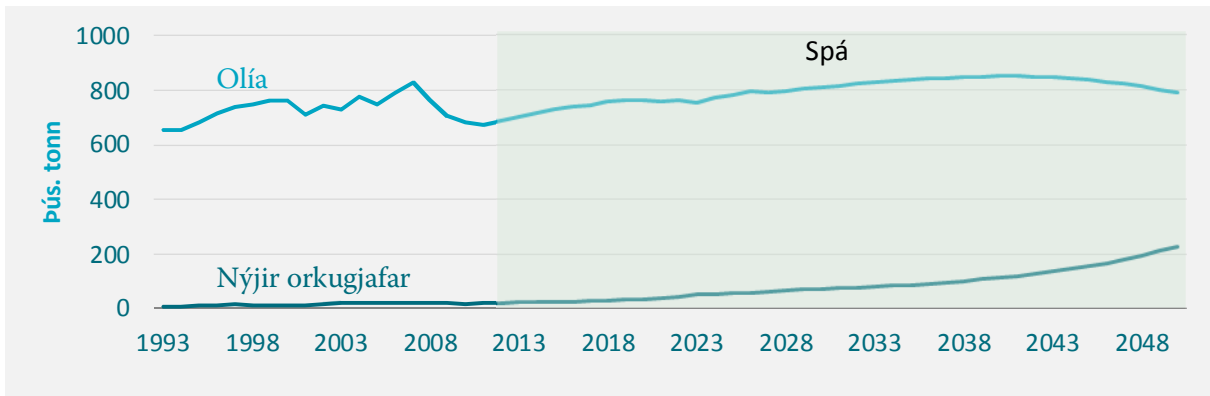
Mynd 6. Sala eldsneytis árin 1982-2014.⁹³

Á mynd 7 má sjá heildarsölu olíu og nýrra orkugjafa á tímabilinu 1993 til 2011 og eldsneytisspá Orkusparnefndar um selt magn árin 2012 til og með 2050.⁹⁴ Heildarsala olíu á árinu 2011 var áþekk sölu ársins 1995 en samkvæmt Orkusparnefnd mun salan aukast jafnt og þétt til fram til ársins 2040, eða úr 688 þúsund tonnum árið 2012 í 849 þúsund tonn árið 2040. Nefndin telur að sala nýrra orkugjafa muni tífaldast á spátímabilinu eða úr 23 þúsund tonnum árið 2012 í 229 þúsund tonn árið 2050.⁹⁵

⁹³ Byggt á gögnum frá Orkustofnun.

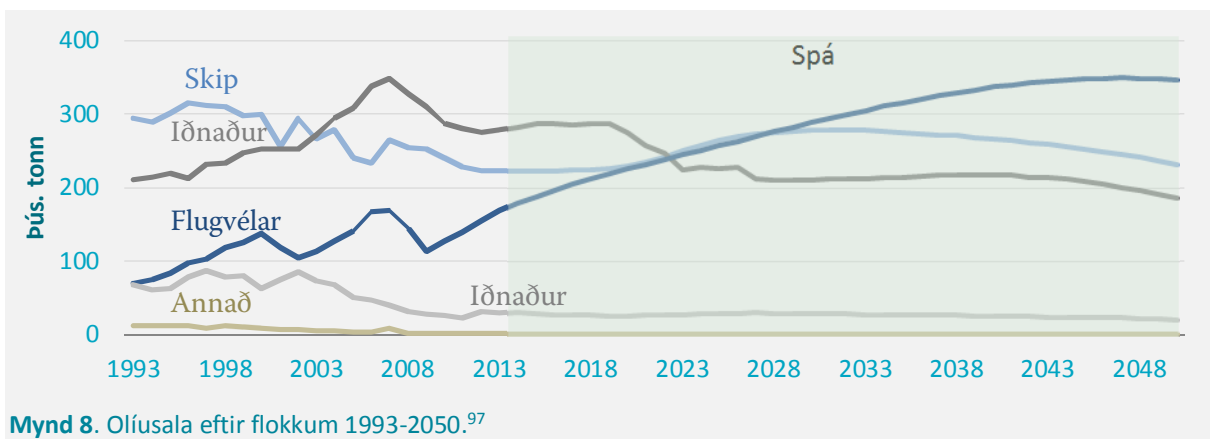
⁹⁴ Orkusparnefnd er samstarfsvettvangur nokkurra helstu fyrirtækja, stofnana og samtaka í orkuviðnaði hér á landi auk Hagstofu Íslands, Fasteignamat ríkisins og fjármálaráðuneytisins. Sjá nánar á vef Orkustofnunar.

⁹⁵ Orkusparnefnd tekur ekki afstöðu til þess hvaða nýjir orkugjafar munu koma í stað olíu en til þess að gera sölu þess eldsneytis sambærilega við sölu olíu er miðað við að orka hvers tons af nýja eldsneytinu sé sambærilega mikil og í hverju tonni af olíu.



Mynd 7. Heildarsala olíu og nýrra orkugjafa á Íslandi 1993-2050.⁹⁶

Samkvæmt spá Orkuspárnefndar, sjá mynd 7, mun olúsala til bifreiða og tækja minnka um 19% til ársins 2023 (m.v. sölu ársins 2011) og er þá væntanlega haft í huga að vélknúin farartæki verða æ sparneytnari og léttari. Ef þessi spá gengur eftir mun hún augljóslega leiða til minni olúsölu á hverri eldsneytisstöð sem ætti að öllu öðru óbreyttu að leiða til aukins þrýstings á olíufélögin til þess að hagræða í sínum rekstri. Sala til stærri notenda, s.s. skipa og flugvéla, er aftur á móti talin munu aukast á sama tímabili sem mun væntanlega vega upp á móti minni sölu á eldsneytisstöðvum að hluta.



Mynd 8. Olúsala eftir flokkum 1993-2050.⁹⁷

Þrátt fyrir að olíufélögin muni líklega selja minna af olíu frá eldsneytisstöðvum á næstkomandi

„Á árinu 2011 var hlutfall nýrra orkugjafa af heildarsölu til bifreiða og tækja tæplega 0,4% af heildarsölu en talið er að hlutfallið muni aukast upp í tæplega 40% á árinu 2050.“

áratugum þá er möguleiki á því að þau muni nýta stöðvar sínar betur með því að selja nýja orkugjafa en Orkuspárnefnd telur hlutfall þeirra af heildarsölu muni aukast umtalsvert. Á árinu 2011 var hlutfall nýrra orkugjafa af heildarsölu til bifreiða og tækja tæplega 0,4% af heildarsölu en talið er að hlutfallið muni aukast upp í tæplega 40% á árinu 2050. Orkuspárnefnd tekur ekki

⁹⁶ „Eldsneytisspá 2008-2050“ (2008). Orkuspárnefnd.

⁹⁷ „Eldsneytisspá 2008-2050“ (2008). Orkuspárnefnd.

afstöðu til þess hvaða nýju orkugjafar munu verða seldar en sem dæmi er hægt að nefna metan, raforku, vetni o.s.frv. Nefndin telur á hinn bóginn að aukningin verði hægari hjá skipum og flugvélum en ekki er gert ráð fyrir neinni aukningu nýrra orkugjafa í þeim flokkum fyrr en á árinu 2029 og á næstu árum eftir það.

„Að öllu óbreyttu ætti því samkeppni um viðskiptavinum á smásölu að aukast og líklegt er að eldsneytisstöðvum fækki samhliða minni sölu.“

Sú sviðsmynd sem spá Orkuspárnefndar dregur upp um framtíðarhorfur eldsneytismarkaðarins sýnir að olíusala í smásölu mun minnka, en aukast til stórnotenda sem fá olíuna afhenta með olíubíl eða í gegnum leiðslu, s.s. skip og flugvélar. Að öllu óbreyttu ætti því samkeppni um viðskiptavinum á smásölu að aukast og líklegt er að eldsneytisstöðvum fækki samhliða minni sölu. Á hinn

bóginn gætu þau fyrirtæki sem ná að mynda sér sérstöðu í sölu nýrra orkugjafa á eldsneytisstöðvum sínum bætt nýtinguna og komið í veg fyrir að þurfa að loka eldsneytisstöðvum sem skila óviðunandi afkomu ef aðeins er litið til olíusölu. Ógnin sem olíufélögin búa því við er minni sala olíu í smásölu á komandi árum en aftur á móti eru tækifæri í aukinni sölu á nýjum orkugjöfum og meiri sölu olíu til skipa og flugvéla.

5.2 Markaðshlutdeild og samþjöppun

Mikilvægar vísbendingar um samkeppnisaðstæður má fá með athugun á markaðshlutdeild og samþjöppun á viðkomandi markaði. Mikil samþjöppun á markaði með aðgangshindrunum getur t.d. auðveldað fyrirtækjum að samhæfa hegðun sína (sjá nánari umfjöllun um samhæfða hegðun í viðauka C.1). Há markaðshlutdeild eins eða fleiri fyrirtækja getur einnig gefið til kynna að eitt þeirra eða fleiri njóti einhliða markaðsstyrks, sérstaklega ef hlutdeildin er há og stöðug yfir lengri tíma, (sjá nánari umfjöllun í kafla 4.2).

Sveiflur á markaðshlutdeild geta gefið til kynna hvort samkeppni er virk. Ef markaðshlutdeild er stöðug á sama tíma og t.a.m. kostnaður fyrirtækjanna og eftirspurn hefur breyst gæti það bent til þess að samkeppni á milli fyrirtækjanna á markaðnum sé lítil. Á hinn bóginn geta miklar sveiflur í markaðshlutdeild á samþjöppuðum mörkuðum bent til þess fyrirtækin setji skorður hvert á annars hegðun.⁹⁸

„Sveiflur á markaðshlutdeild geta gefið til kynna hvort samkeppni er virk. Miklar sveiflur í markaðshlutdeild á samþjöppuðum mörkuðum geta bent til þess fyrirtækin setji skorður hvert á annars hegðun.“

⁹⁸ Sjá nánari: „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies” (2013). Competition Commission.

Þegar markaðshlutdeild og samþjöppun er metin er markaðnum skipt upp í fjögur stig (innflutning og heildsölu, birgðahald, dreifingu og smásölu) í samræmi við þær markaðsskilgreiningar sem fram koma í kafla 3.

5.2.1 Innflutningur og heildsala

Eins og fram kemur í kafla 3.3 skiptist vörumarkaðurinn fyrir innflutt eldsneyti í átta tegundir og landfræðilegi markaðurinn er Ísland, heilt og óskipt. Í töflu 3 má sjá þróun markaðshlutdeilda einstakra innflytjenda árin 2005-2012.

Tafla 3. Markaðshlutdeild innflytjenda eldsneytis árin 2005-2012.⁹⁹

Dísilolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Breyting 2009- 2012*
Atlantsolía		[5-10]%	[0-5]%						
N1	[50-60]%	[40-50]%	[40-50]%	[30-40]%	[40-50]%	[40-50]%	[40-50]%	[40-50]%	0%
Skeljungur	[20-30]%	[20-30]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	0%
Olís	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[0-5]%

B95	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Breyting 2009- 2012*
Atlantsolía		[5-10]%	[5-10]%						
N1	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	0%
Skeljungur	[30-40]%	[20-30]%	[30-40]%	[40-50]%	[40-50]%	[40-50]%	[40-50]%	[40-50]%	[0-5]%
Olís	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	0%

B98	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Breyting 2009- 2012*
N1	[40-50]%	[70-80]%	[50-60]%	[40-50]%	[40-50]%	[50-60]%	[40-50]%	[50-60]%	[5-10]%
Skeljungur	[30-40]%	[10-20]%	[30-40]%	[40-50]%	[40-50]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	
Olís	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[0-5]%

JET	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Breyting 2009- 2012*
N1	[10-20]%	[20-30]%	[50-60]%	[60-70]%	[70-80]%	[70-80]%	[70-80]%	[70-80]%	[5-10]%
Skeljungur	[70-80]%	[60-70]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[10-20]%	0%
Olís	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%	0%

⁹⁹ Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara og útreikningar Samkeppniseftirlitsins. Samanlögð hlutdeild er ekki 100% í nokkrum tilvikum vegna námundunar. Ekki voru til tölur um innflutning Atlantsolíu fyrir árið 2005 og því er hlutdeild annarra fyrirtækja í flokknum B95 og AGO ofmetin fyrir vikið það ár. Með breytingu er átt við breytingu í prósentustigum en ekki hlutfallslega breytingu.

Tafla 3 (frh.). Markaðshlutdeild innflytjenda eldsneytis árin 2005-2012.

MDO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Breyting 2009-2012*
N1	[50-60]%	[40-50]%	[30-40]%	[50-60]%	[50-60]%	[40-50]%	[50-60]%	[40-50]%	0%
Skeljungur	[0-5]%	[10-20]%	[10-20]%	[10-20]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[5-10]%
Olís	[40-50]%	[30-40]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[10-20]%	0%

MGO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Breyting 2009-2012*
N1	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	0%
Skeljungur	[30-40]%	[30-40]%	[20-30]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[20-30]%	0%
Olís	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[20-30]%	[30-40]%	[20-30]%	[30-40]%	[30-40]%	[5-10]%

Svartolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Breyting 2009-2012*
N1	[40-50]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[40-50]%	[5-10]%
Skeljungur	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%	0%
Olís	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[20-30]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[20-30]%	0%

* Um er að ræða prósentustigsbreytingar en ekki hlutfallslegar prósentubreytingar.

Allir markaðir innflutnings voru samþjappaðir samkvæmt Herfindahl-Hirschman stuðlinum (HHI) en stuðullinn tekur bæði til fjölda fyrirtækja á viðkomandi markaði og hlutfallslegrar stærðar þeirra.

Stuðullinn er skilgreindur sem summa markaðshlutdeildar þeirra fyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði í öðru veldi og gefur því fyrirtækjum með háa hlutdeild meiri vigt. Liggur gildi stuðulsins á milli 0 og 10.000 en því hærra sem það er þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin (e. market concentration). Þannig tekur hann gildið 10.000 (þ.e. 100²) sé aðeins eitt fyrirtæki á markaðnum, en því sem næst 0 séu öll fyrirtækin á markaðnum með örlitla markaðshlutdeild hvert fyrir sig. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB er gildi yfir 2.000 talið fela í sér

„Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB er gildi yfir 2.000 talið fela í sér mikla samþjöppun á viðkomandi markaði. Á tímabilinu 2005-2012 var stuðullinn á bilinu 2.866-6.267 stig að meðaltali fyrir þær tegundir sem fluttar eru inn til Íslands.“

mikla samþjöppun á viðkomandi markaði. Á tímabilinu 2005-2012 var stuðullinn á bilinu 2.866-6.267 stig að meðaltali fyrir þær tegundir sem fluttar eru inn til Íslands.¹⁰⁰ Stuðull fyrir einstakar

¹⁰⁰ Sjá „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ (2004/C 31/03), Official Journal (C 31, 05.02.2004).

tegundir breyttist lítið yfir tímabilið (um -10% til 9%) að undanskildum stuðlinum fyrir skipadísilólú en þar lækkaði hann um 20%.

N1 hafði mesta hlutdeild í innflutningi á 98 oktana bensíni, dísilólú, þotueldsneyti, skipadísilólú og svartólú. Skeljungur var með mesta hlutdeild í innflutningi á 95 oktana bensíni en það má að nokkru rekja til þess að Skeljungur seldi Atlantsólú eldsneyti (dísilólú og 95 oktana bensín) það ár. Olís var stærsti innflytjandinn á skipagasólú sama ár.

„Það vekur athygli að breyting á markaðshlutdeild í innflutningi á 95 oktana bensíni á árabílinu 2009-2012.[...] var lítil; Skeljungur jók hlutdeild sína um tvö prósentustig og hlutdeild N1 og Olís lækkaði hins vegar um eitt prósentustig.“

Það vekur athygli að breyting á markaðshlutdeild í innflutningi á 95 oktana bensíni á árabílinu 2009-2012 (þ.e. frá árinu eftir bankahrunið og til loka tímabilsins) var lítil; Skeljungur jók hlutdeild sína um tvö prósentustig og hlutdeild N1 og Olís lækkaði hins vegar um eitt prósentustig. Breyting á hlutdeild fyrirtækjanna vegna innflutnings dísilólú var svipuð á fyrrgreindu tímabili en enn meiri ef lítið er til þotueldsneytis, skipadísilólú, skipagasólú og svartólú. Sem dæmi má

taka að breyting á hlutdeild fyrirtækjanna í innflutningi á 95 oktana bensíni og dísilólú var á bilinu -1 til 2 prósentustig, á meðan breyting á hlutdeild fyrirtækjanna vegna innflutnings á 98 oktana bensíni var -10 til 8 prósentustig, þotueldsneyti um -4 til 6 prósentustig, skipadísilólú um -9 til 7 prósentustig, skipagasólú um -5 til 7 prósentustig og svartólú um -9 til 9 prósentustig.

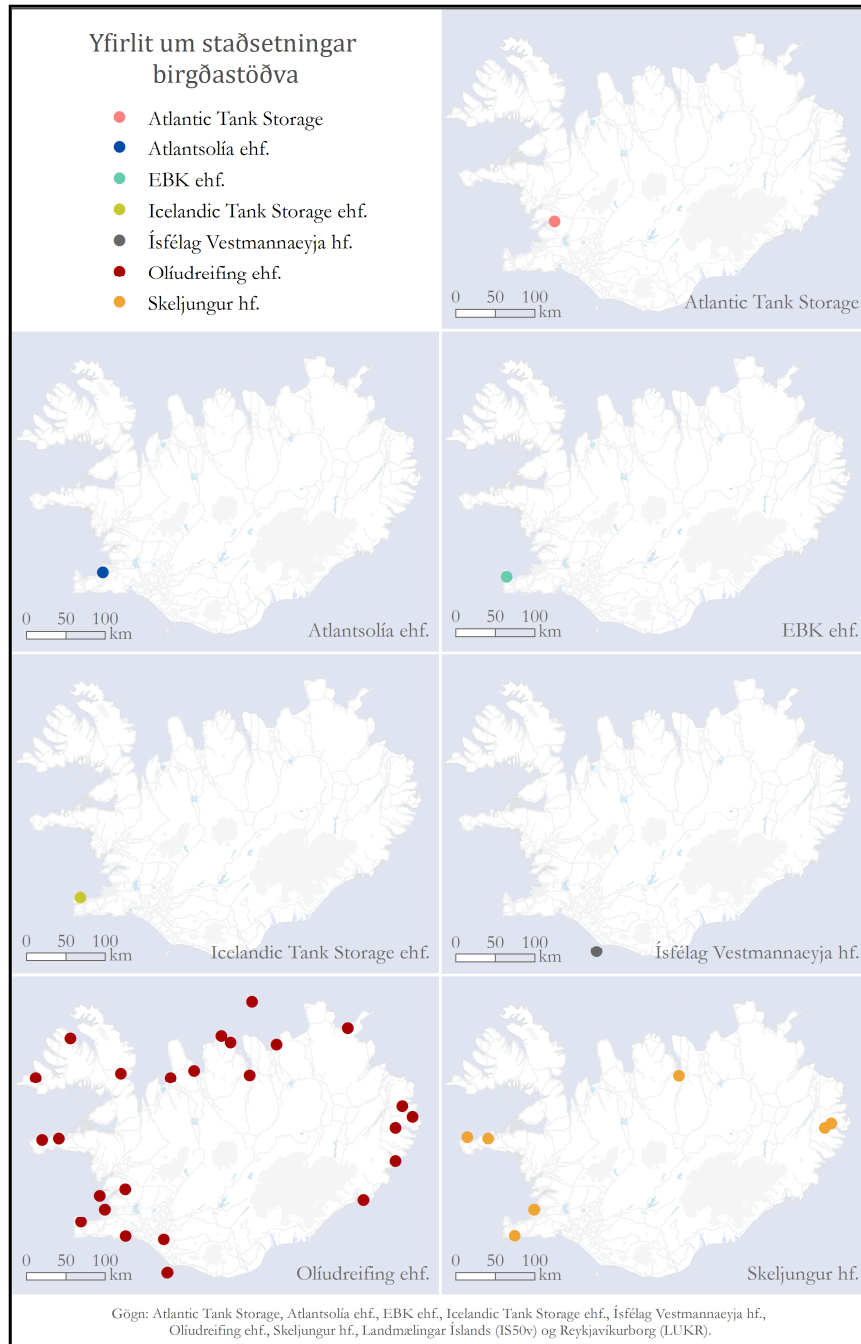
Fyrrgreindar upplýsingar sýna að helstu markaðir vegna innflutnings á eldsneytis til Íslands eru mjög samþjappaðir. Jafnframt kemur fram nokkur munur á breytingu markaðshlutdeildar á milli ára eftir því hvort um er að ræða tegund sem nær eingöngu eru seld á dælu til einstaklinga (95 oktana bensín) eða tegundir sem seldar eru nær eingöngu til fyrirtækja (s.s. þotueldsneytis, skipagasólúa, skipadísilólúa og svartólúa).

Litlar breytingar hafa orðið í heildsölu á eldsneyti enda Skeljungur eini aðilinn á því sviði. Þar er um að ræða sölu á 95 oktana bensíns og dísilólú í heildsölu en fyrirtækið seldi Atlantsólú eldsneyti frá miðju ári 2007 til loka árs 2014.

5.2.2 Birgðahald

Þegar horft er til staðsetningar birgðatanka, óháð stærð og eldsneytistegund, þá má sjá á mynd 9 að Olíudreifing er með mestu dreifinguna hringinn í kringum landið en Skeljungur kemur þar á eftir

með birgðatanka á höfuðborgarsvæðinu, Snæfellsnesi, Akureyri, Austurlandi, Vestmannaeyjum og Grindavík. Aðrir sem starfa á markaðnum eru bara á einum stað hver.¹⁰¹



Mynd 9. Staðsetningar birgðastöðva þeirra fyrirtækja sem sinna birgðahaldi á Íslandi (m.v. árið 2014).¹⁰²

¹⁰¹ Atlantic Tank Storage á birgðatank í Hvalfirði, Atlantsolía á birgðatanka í Hafnarfirði, EBK á birgðatanka við Keflavíkurlugvöll, ITS leigir birgðatanka sem staðsettir eru í Helguvík af Óliudreifingu sem svo leigir þá af Varnarmálastofnun og Ísfélag Vestmannaeyja á birgðatank í Vestmannaeyjum.

¹⁰² Inn á myndina vantar birgðatanka Skeljungs í Vestmannaeyjum.

Birgðahald eldsneytis skiptist í 37 landfræðilega markaði sem taka breytingum eftir því um hvaða eldsneytistegund er að ræða. Eins og fram kemur í viðauka A.3 er markaðshlutdeild skilgreind eftir gegnumstreymi um tankana en ekki stærð birgðarýmis. Í töflunni hér að neðan má sjá heildargegnumstreymi allra birgðatanka á árinu 2012.

Tafla 4. Umfang birgðahalds miðað við heildargegnumstreymi.¹⁰³

Eldsneytisflokkur	Gegnumstreymi (m. ltr.) 2012
Dísilolía	[200 - 250]
95 oktana bensín	[150 - 200]
98 oktana bensín	[0 - 5]
Flugbensín	[0 - 5]
Þotueldsneyti	[350 - 400]
Skipadísilolía	[50 - 100]
Skipagasolía	[150 - 200]
Svartolía	[50 - 100]

Tafla 5. Hlutdeild fyrirtækja í birgðahaldi eldsneytis á árinu 2012 flokkað eftir tegundum.¹⁰⁴

Eldsneytisflokkur	Atlantsolía	EBK	ITS	Olíudreifing	Skeljungur
Dísilolía	[0-5]%	0%	0%	[70-80]%	[20-30]%
95 oktana bensín	[10-20]%	0%	0%	[50-60]%	[30-40]%
98 oktana bensín	0%	0%	0%	100%	0%
Flugbensín	0%	0%	0%	0%	100%
Þotueldsneyti	0%	[40-50]%	[50-60]%	0%	[0-5]%
Skipadísilolía	0%	0%	0%	[60-70]%	[30-40]%
Skipagasolía	0%	0%	0%	[70-80]%	[20-30]%
Svartolía	0%	0%	0%	[60-70]%	[30-40]%

[

Mynd 10. Hlutdeild fyrirtækja í birgðahaldi eldsneytis á árinu 2012 flokkað eftir tegundum.¹⁰⁵

Á árinu 2012 var markaðshlutdeild Olíudreifingar yfir 50% í sölu allra eldsneytistegunda nema flugbensíns en þar var Skeljungur með 100% hlutdeild. Skeljungur var með 20–30% af

¹⁰³ Miðað er við heildargegnumstreymi úr öllum tönkum og því er gegnumstreymi tvítalið í þeim tilvikum þar sem sama eldsneytið fer t.a.m. úr innflutningsbirgðatanki í annan birgðatank.

¹⁰⁴ Upplýsingar frá viðkomandi fyrirtækjum og eigin útreikningar Samkeppniseftirlitsins. Þess ber að geta að hlutdeild einstakra fyrirtækja getur verið of- eða vanmetin þar sem ekki er tekið tillit til þess ef sama eining eldsneytis fer í gegnum fleiri en einn birgðatank í eigu fyrirtækisins.

¹⁰⁵ Upplýsingar frá viðkomandi fyrirtækjum og eigin útreikningar Samkeppniseftirlitsins. Þess ber að geta að hlutdeild einstakra fyrirtækja getur verið of- eða vanmetin þar sem ekki er tekið tillit til þess ef sama eining eldsneytis er að fara í gegnum fleiri en einn birgðatank í eigu fyrirtækisins.

gegnumstreymi dísilolíu og skipagasolíu og 30–40% af 95 oktana bensíni, skipadísilolíu og svartolíu. Atlantsolía var svo með 0–5% af gegnumstreymi dísilolíu og 10–20% af 95 oktana bensíni.

Olíudreifing starfaði ein á fimm af þrettán skilgreindum mörkuðum fyrir dísilolíu, Skeljungur var með innan við 30% gegnumstreymis árið 2012 á öllum mörkuðum nema einum og Atlantsolía var með birgðastöð á suðvesturhorni Íslands.

Skipting markaðshlutdeildar fyrir 95 oktana bensín var aðeins jafnari, en þar var Olíudreifing ein á tveimur mörkuðum en Skeljungur með um 30–40% gegnumstreymis á flestum hinum. Atlantsolía var með 10–20% gegnumstreymi á suðvesturhorninu. Ekkert félag starfaði á sama landfræðilega markaði fyrir birgðahald þotueldsneytis en Skeljungur var með

„Á árinu 2012 var markaðshlutdeild Olíudreifingar yfir 50% í sölu allra eldsneytistegunda nema flugbensín en þar var Skeljungur með 100% hlutdeild.“

birgðastöð á höfuðborgarsvæðinu, ITS í Helgúvík og EBK á Keflavíkurflugvelli. Gegnumstreymi þotueldsneytis á höfuðborgarsvæðinu var mjög lítið. Olíudreifing var einnig ein á fimm landfræðilegum mörkuðum fyrir skipadísilolíu af níu skilgreindum mörkuðum. Skeljungur var einn á einum markaði. Þá var Olíudreifing ein á 14 mörkuðum af 20 fyrir skipagasolíu. Í viðauka B.2 má finna ítarlegri upplýsingar um þróun markaðshlutdeildar fyrir hvern og einn markað birgðahalds.

5.2.3 Dreifing¹⁰⁶

Í kafla 3.5 er fjallað um skilgreiningu markaðarins fyrir dreifingu eldsneytis. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að skipta megi dreifingu á eldsneyti í þrennt; með olíuflutningabifreið, olíuflutningaskipi eða leiðslu. Þar sem dreifing á eldsneyti með olíuflutningabifreiðum er nátengd staðsetningu birgðatankanna, auk þess sem fyrirtækin sem dreifa eldsneyti á Íslandi geyma það einnig ættu þær markaðshlutdeildartölur sem liggja fyrir um birgðahald á afmörkuðum mörkuðum einnig að eiga að mestu við um dreifingu með olíuflutningabifreiðum.

Olíudreifing rekur eina skipið sem sinnir flutningum á eldsneyti frá innflutningsbirgðatönkum til minni birgðatanka. Skipið hefur einnig búnað til að dæla olíu beint á tanka stærri skipa. Skip Statoil er það eina sem dreifir eldsneyti til innflutningsbirgðatankanna sem staðsettir eru hringinn í kringum landið. Með hliðsjón af framangreindu er Olíudreifing með 100% markaðshlutdeild þegar litið er til olíudreifingar með minni skipum (<500 brúttótonn) og Statoil er með 100% markaðshlutdeild þegar litið er til olíudreifingar með stærri skipum (>500 brúttótonn).

Eldsneytisbirgðastöðin á Keflavíkurflugvelli á einu leiðsluna sem liggur frá Helgúvík og upp á Keflavíkurflugvöll og hefur því 100% markaðshlutdeild á dreifingu eldsneytis á þeirri leið.

¹⁰⁶ Vegna uppbyggingar markaðarins var ekki ráðist í ítarlegri greiningu á þróun markaðshlutdeildar vegna dreifingar.

5.2.4 Smásala

Smásala skiptist í tíu vörumarkaði og tvo mismunandi afhendingarmáta, eins og lýst er í kafla 3.6. Tafla 6 sýnir hlutdeild olíufélaganna í hverjum eldsneytisflokki á árabílinu 2005 til 2014 og heildarsölu í hverjum flokki.¹⁰⁷

Tafla 6. Hlutdeild Atlantsolíu, N1, Olís og Skeljungu í sölu einstakra eldsneytistegunda árin 2005-2014.¹⁰⁸

Dísilolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsolía (%)	V	V	V	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]
N1 (%)	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[30-40]
Olís (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]
Skeljungur (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]
95 oktana bensín	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsolía (%)	[0-5]	[5-10]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[10-20]
N1 (%)	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[30-40]
Olís (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]
Skeljungur (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]
98 oktana bensín	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N1 (%)	[40-50]	[70-80]	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[60-70]	[50-60]	[50-60]	[60-70]	[60-70]
Olís (%)	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[5-10]	[10-20]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[0-5]
Skeljungur (%)	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[40-50]	[40-50]	[20-30]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[20-30]
Flugbensín	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N1 (%)	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[5-10]
Olís (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[30-40]	[60-70]	[20-30]	[50-60]	[40-50]
Skeljungur (%)	[70-80]	[60-70]	[60-70]	[70-80]	[60-70]	[50-60]	[30-40]	[60-70]	[40-50]	[40-50]
Þotuelsneyti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N1 (%)	[10-20]	[20-30]	[50-60]	[60-70]	[70-80]	[70-80]	[70-80]	[70-80]	[70-80]	[70-80]
Olís (%)	[10-20]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[5-10]	[5-10]
Skeljungur (%)	[60-70]	[60-70]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[10-20]	[10-20]	[10-20]

¹⁰⁷ Miðað er við heildarsölu hvers félags óháð því hvernig sölu er háttað, auk þess sem ekki er gerður greinamunur á litaðri og ólitaðri olíu.

¹⁰⁸ Upplýsingar frá viðkomandi fyrirtækjum og eigin útreikningar Samkeppniseftirlitsins. Þess ber að geta að Atlantsolía gat ekki afhent tölur um heildarsölu 95 oktana bensíns og dísilolíu vegna árána 2005-2007 og því er hlutdeild annarra félaga ofmetin vegna sölu dísilolíu árin 2005-2007. Hið sama gildir um markaðshlutdeild vegna sölu 95 oktana bensíns en sala Atlantsolíu árin 2005-2007 er áætluð út frá uppgjöfinni sölu félagsins á eldsneytisstöðum og því er ekki meðtalin sala félagsins beint af olíuflutningabífeði.

Tafla 6 (frh.). Hlutdeild Atlantsolíu, N1, Olís og Skeljungur í sölu einstakra eldsneytistegunda árin 2005-2014.

Potueldsneyti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N1 (%)	[10-20]	[20-30]	[50-60]	[60-70]	[70-80]	[70-80]	[70-80]	[70-80]	[70-80]	[70-80]
Olís (%)	[10-20]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[5-10]	[5-10]
Skeljungur (%)	[60-70]	[60-70]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[10-20]	[10-20]	[10-20]

Skipadísilolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N1 (%)	[50-60]	[40-50]	[30-40]	[50-60]	[50-60]	[30-40]	[40-50]	[40-50]	[30-40]	[40-50]
Olís (%)	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[30-40]
Skeljungur (%)	[0-5]	[10-20]	[20-30]	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[20-30]

Skipagasolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsolía (%)	V	V	V	[0-5]	0	0	0	0	0	0
N1 (%)	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[30-40]
Olís (%)	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]
Skeljungur (%)	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[30-40]	[20-30]

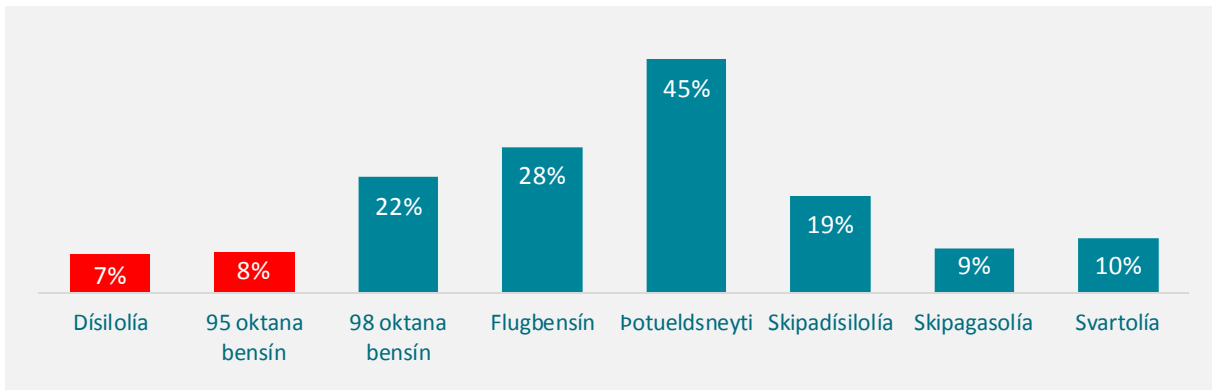
Svartolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N1 (%)	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[40-50]	[40-50]	[40-50]
Olís (%)	[30-40]	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[30-40]
Skeljungur (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]

* V merkir að upplýsingar hafi vantað.

Þegar litið er til hlutdeildar hvers félags í smásölu eldsneytis á árinu 2012, óháð því hvort salan á sér stað á eldsneytisstöð, olíuflutningabifreið eða beint af birgðatanki eða skipi, þá er N1 með hæstu hlutdeildina í öllum eldsneytisflokkum að skipagasolíu undanskilinni.

Litlar breytingar í markaðshlutdeild geta gefið til kynna litla samkeppni. Breytileika í markaðshlutdeild má mæla með fráviksstuðli, sem er hlutfall á milli staðalfráviks hlutdeildar og meðaltals hennar. Athygli vekur að markaðshlutdeild hefur verið stöðugri í tilfelli bifreiðaeldsneytis, þ.e. bensíns og dísilolíu, en í tilfellum annarra eldsneytistegunda. Eins og mynd 11 sýnir var fráviksstuðullinn, sem mælir sveiflur í markaðshlutdeild, lægstur í tilfelli bifreiðaeldsneytis.

„Athygli vekur að markaðshlutdeild hefur verið stöðugri í tilfelli bifreiðaeldsneytis, þ.e. bensíns og dísilolíu, en í tilfellum annarra eldsneytistegunda.“

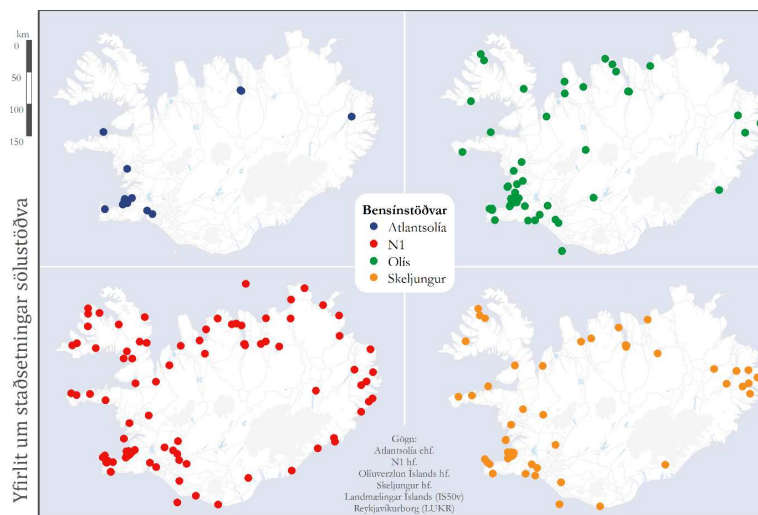


Mynd 11. Hlutfallslegar sveiflur í markaðshlutdeild miðað við fráviksstuðul eftir eldsneytistegundum árin 2005 – 2012.¹⁰⁹

Nánar er fjallað um markaðshlutdeild einstakra fyrirtækja í smásölu eldsneytis í næstu köflum.

5.2.4.1 Sala á eldsneytisstöðvum

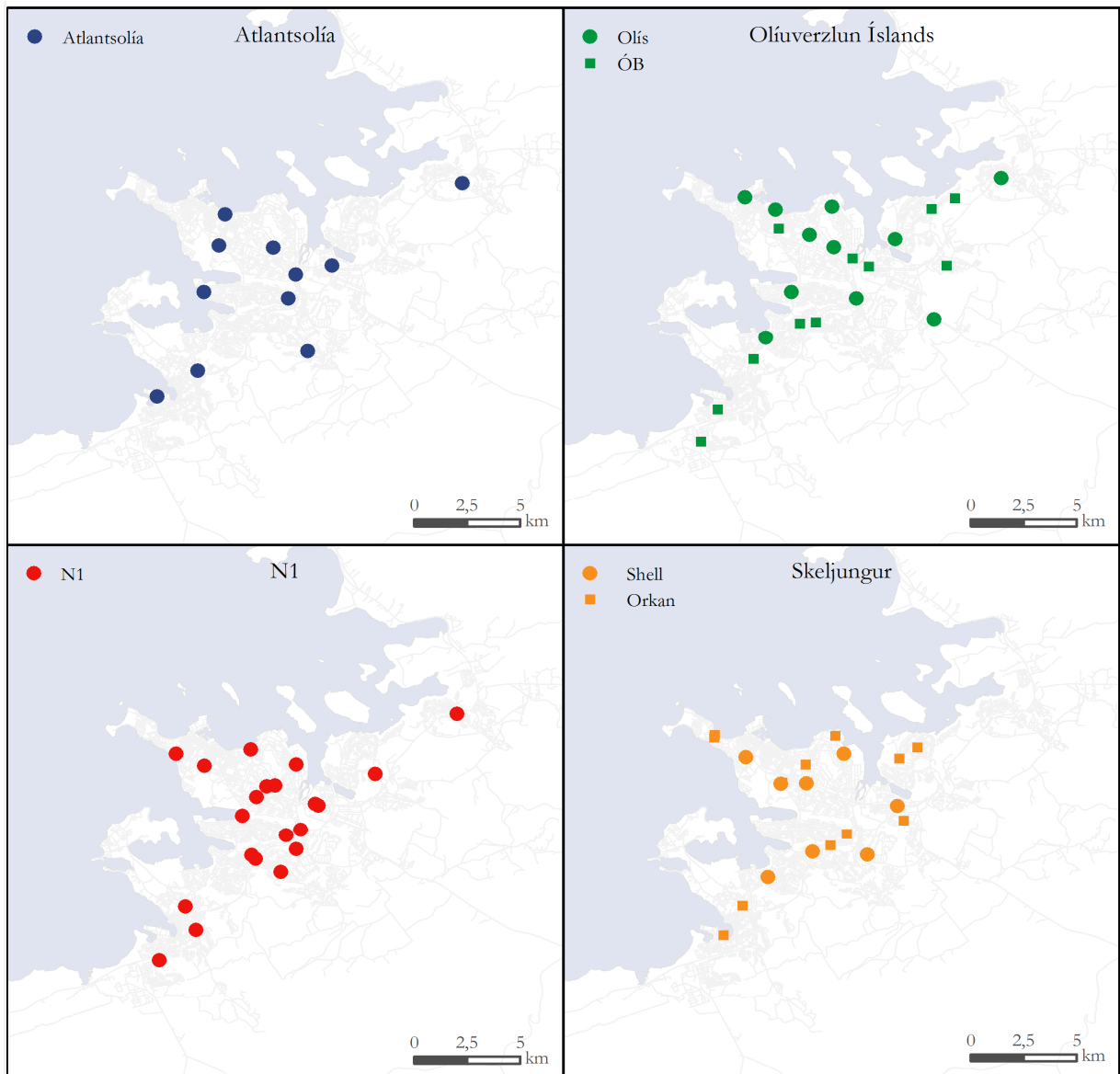
Bifreiðaeldsneyti er fyrst og fremst afgreitt á eldsneytisstöðvum. Á það við um nær alla sölu 95 oktana bensíns, 74% af dísilolíu og 55% af 98 oktana eldsneyti ef horft er til ársins 2012. Aðrar tegundir sem seldar eru í smásölu eru nær eingöngu seldar af olíuflutningsbifreiðum, beint af birgðatanki eða skipi. Sjónrænt yfirlit yfir fjölda og staðsetningu eldsneytisstöðva getur gefið til kynna markaðsstyrk þeirra aðila sem starfa á markaðnum. Sjá má af mynd 12 að N1 var með víðfeðmasta sölunetið árið 2014 en þar á eftir koma Skeljungur og Olís með nokkuð mikla þekju. Þó er hvorugt félaganna með eldsneytisstöðvar á Norðaustur- og Suðausturlandinu. Atlantsolía er með fæstar stöðvar utan höfuðborgarsvæðisins eða alls átta.¹¹⁰



Mynd 12. Staðsetningar eldsneytisstöðva olíufélaganna (m.v. árið 2014).

¹⁰⁹ Frávíkisstuðull er reiknaður fyrir hvert og eitt félag yfir tímabilið og svo er tekið vegið meðaltal miðað við markaðshlutdeild. Heimild: Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara og eigin útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

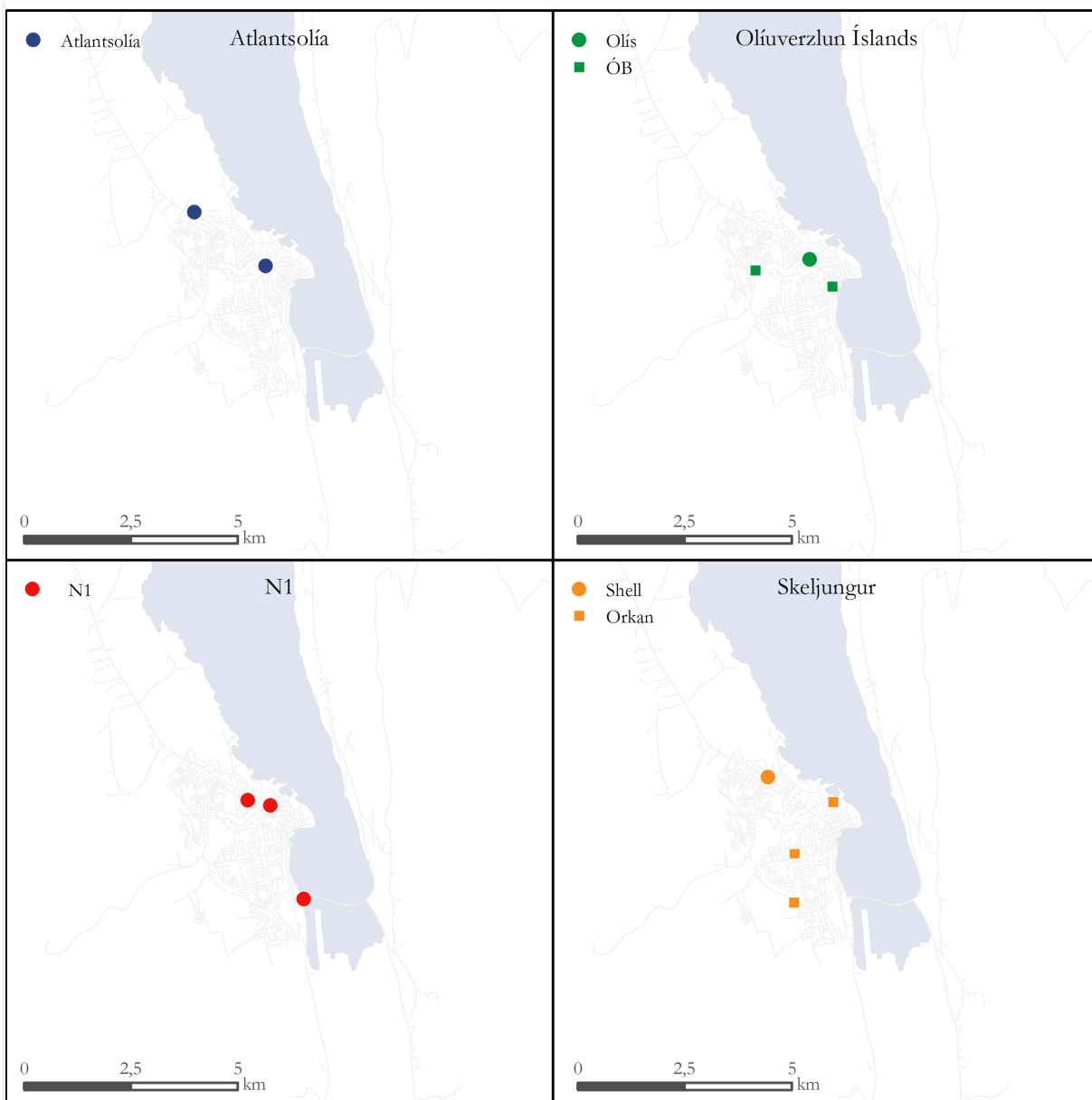
¹¹⁰ Á Suðurnesjum, Selfossi, Hveragerði, Borgarnesi, Stykkishólmi, Akureyri (2) og Egilsstöðum.



Gögn: Atlantsolía ehf., N1 hf., Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf., Landmælingar Íslands (IS50v) og Reykjavíkurborg (LUKR)

Mynd 13. Staðsetning eldsneytisstöðva olíufélaganna á höfuðborgarsvæðinu árið 2014.

Á höfuðborgarsvæðinu voru starfræktar 72 stöðvar, en mynd 13 sýnir staðsetningu þeirra. Þar sést að stöðvarnar þekja höfuðborgarsvæðið nokkuð vel. Atlantsolía rekur 11 stöðvar á höfuðborgarsvæðinu, Olís 22 stöðvar, N1 21 stöð og Skeljungur 18 stöðvar.



Gögn: Atlantsolía ehf., N1 hf., Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf., Landmælingar Íslands (IS50v) og Reykjavíkurborg (LUKR)

Mynd 14. Staðsetning eldsneytisstöðva olíufélaganna á Akureyri árið 2014.

Einnig voru staðsetningar eldsneytisstöðva á Akureyri skoðaðar en þar eru 12 eldsneytisstöðvar.

„Þegar miðað er við fjölda eldsneytisstöðva, þá var N1 stærsti aðilinn á árinu 2012 með 42% stöðvanna, Olís og Skeljungur með u.þ.b. fjórðung stöðvanna hvort og Atlantsolía með 7%.“

Skeljungur er þar með fjórar eldsneytisstöðvar, N1 og Olís þrjár hvor og Atlantsolía tvær.

Þegar miðað er við fjölda eldsneytisstöðva, þá var N1 stærsti aðilinn á árinu 2012 með 42% stöðvanna, Olís og Skeljungur með u.þ.b. fjórðung stöðvanna hvort og Atlantsolía með 7%. Á árunum 2005 til 2012 jókst hlutur Atlantsolíu úr 2% í 7%, hlutur Olís hélst

óbreyttur á meðan stöðvum Skeljungs og N1 fækkaði sem nemur 3 prósentustigum af heildarfjöldanum.

Tafla 7. Hlutfallsleg skipting eldsneytisstöðva árin 2005 – 2012.¹¹¹

Ár	Atlantsolía	N1	Olís	Skeljungur	Heildarfjöldi
2005	2%	45%	25%	29%	231
2006	4%	44%	24%	28%	237
2007	5%	43%	24%	28%	241
2008	6%	42%	25%	27%	247
2009	6%	42%	25%	27%	248
2010	7%	42%	25%	27%	250
2011	7%	42%	25%	27%	250
2012	7%	42%	25%	26%	253

Yfir 300 milljón lítrar af bifreiðaeldsneyti voru seldir á eldsneytisstöðvum á Íslandi á árinu 2012 en þar af var rúmlega helmingur á höfuðborgarsvæðinu.

Tafla 8. Smásala bifreiðaeldsneytis á eldsneytisstöðvum á árinu 2012 (flokkað eftir landsvæðum).

Landsvæði	Sala 2012 (m. ltr.)	Hlutfall
Austurland	[10 - 15]m. ltr.	[0-5]%
Höfuðborgarsvæðið	[170 - 175]m. ltr.	[50-60]%
Norðurland	[30 - 35]m. ltr.	[10-20]%
Suðurland	[10 - 15]m. ltr.	[0-5]%
Suðurnes	[35 - 40]m. ltr.	[10-20]%
Vestfirðir	[15 - 20]m. ltr.	[5-10]%
Vesturland	[5 - 10]m. ltr.	[0-5]%

Hlutdeild fyrirtækjanna í eldsneytissölu á eldsneytisstöðvum hélst nokkuð stöðug á tímabilinu 2005–2012 fyrir utan hlutdeild Atlantsolíu sem jókst fyrst um sinn. Af 89 landfræðilegum skilgreindum mörkuðum (sjá nánar í kafla 3.6) voru aðeins sex markaðir þar sem allir fjórir aðilar störfuðu og á 53 skilgreindum mörkuðum var aðeins einn aðili starfandi. Hins vegar voru flestir þessara 53 markaða frekar litlir og var heildarsala á þeim aðeins 7% af allri smásölu bensíns og dísilolíu á landinu. 75% af heildarsölu eldsneytis var selt á þeim mörkuðum þar sem öll félögin störfuðu og 86% selt á þeim mörkuðum þar sem a.m.k. þrjú félög störfuðu.

„Af 89 landfræðilegum skilgreindum mörkuðum (sjá nánar í kafla 3.6) voru aðeins sex markaðir þar sem allir fjórir aðilar störfuðu og á 53 skilgreindum mörkuðum var aðeins einn aðili starfandi.“

¹¹¹ Byggt á upplýsingum frá olíufélögunum og útreikningum Samkeppniseftirlitsins.

Helstu breytingarnar á árunum 2005-2012 voru þær að Atlantsolía jók hlutdeild sína í sölu á eldsneytisstöðvum, miðað við selt magn, úr 0–5% í 10–20% á meðan hlutdeild N1 lækkaði um 5-10% prósentustig. Á fyrrgreindu tímabili jókst hlutdeild Olís um 0–5 prósentustig og hlutdeild Skeljungur lækkaði um 0–5 prósentustig.

Tafla 9. Hlutdeild á öllu landinu í heildarsölu bifreiðaeldsneytis á eldsneytisstöðvum árin 2005-2012.¹¹²

Ár	Atlantsolía	N1	Olís	Skeljungur
2005	[0-5]%	[40-50]%	[20-30]%	[20-30]%
2006	[5-10]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
2007	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
2008	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
2009	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
2010	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
2011	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
2012	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%

[X]

Mynd 15. Hlutdeild á öllu landinu í heildarsölu bifreiðaeldsneytis á eldsneytisstöðvum árin 2005-2012.¹¹³

Próunin á höfuðborgarsvæðinu var svipuð og á landinu öllu, enda var meirihluti eldsneytis seldur þar. Á árunum 2005-2012 jók Atlantsolíu hlutdeild sína úr 5–10% í 10–20% á meðan hlutdeild N1 lækkaði.

¹¹² Byggt á upplýsingum frá olíufélögunum og útreikningum Samkeppniseftirlitsins.

¹¹³ Byggt á upplýsingum frá olíufélögunum og útreikningum Samkeppniseftirlitsins.

Tafla 10. Hlutdeild á höfuðborgarsvæðinu í heildarsölu bifreiðaeldsneytis á eldsneytisstöðvum árin 2005-2012.¹¹⁴

Ár	Atlantsolía	N1	Olís	Skeljungur
2005	[5-10]%	[30-40]%	[20-30]%	[30-40]%
2006	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[30-40]%
2007	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
2008	[10-20]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%
2009	[10-20]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%
2010	[10-20]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%
2011	[10-20]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%
2012	[10-20]%	[20-30]%	[20-30]%	[20-30]%

[✂]

Mynd 16. Hlutdeild í heildarsölu bifreiðaeldsneytis á eldsneytisstöðvum á höfuðborgarsvæðinu árin 2005-2012.¹¹⁵

Í viðauka B.1 má finna ítarlegri upplýsingar um þróun markaðshlutdeildar í smásölu fyrir hvern og einn landfræðilegan smásölumarkað. Þegar litið er til einstakra landsvæða þá hefur þróun hlutdeildar félaganna breyst á mismunandi hátt. Á Vesturlandi hóf Atlantsolía rekstur eldsneytisstöðva á árinu 2008 þegar félagið opnaði stöð í Borgarnesi. Á sama tíma jókst hlutdeild Skeljungs en lækkaði hjá N1 og Skeljungu. Svipað var uppá teningnum á Suðurlandi þar sem Atlantsolía opnaði stöð á Selfossi á árinu 2007 og náði í framhaldinu 5–10% hlutdeild í heildarsmásölu bensíns og dísilólú á kostnað N1. Hlutdeild Olís jókst úr 0–5% í 10–20% á Vestfjörðum á meðan hlutdeild N1 lækkaði úr 80–90% í 60–70% en hlutdeild Skeljungs hélst nokkuð stöðug. Atlantsolía opnaði einnig stöð á Akureyri á árinu 2007 og náði fljótt 10–20% hlutdeild í heildarsölu bensíns og dísilólú á kostnað N1 og Skeljungs, en að öðru leyti voru litlar breytingar þar. Einnig voru litlar breytingar á Norðurlandi vestra og Suðurnesjum en á Austurlandi juku Olís og Skeljungur hlutdeild sína á kostnað N1.

¹¹⁴ Byggt á upplýsingum frá olíufélögunum og útreikningum Samkeppniseftirlitsins.

¹¹⁵ Byggt á upplýsingum frá olíufélögunum og útreikningum Samkeppniseftirlitsins.

5.2.4.2 Sala af olíuflutningabifreið, beint af birgðatanki eða skipi

N1 er með mestu hlutdeildina í sölu helstu tegunda sem seldar eru beint af olíuflutningabifreið, birgðatanki eða skipi, að undanskildu flugbensíni og skipagasolíu. Athygli vekur að heildarsala allra tegundanna, að svartolíu undanskilinni, hefur minnkað yfir tímabilið.

Tafla 11. Áætluð hlutdeild í sölu (m.v. magn) af olíuflutningabifreið eða beint af birgðatanki eða skipi árin 2005-2012.¹¹⁶

Dísilolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Atlantsolía (%)	V	V	V	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
N1 (%)	[40-50]	[50-60]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]	[40-50]
Olís (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[10-20]	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[20-30]
Skeljungur (%)	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]

Flugbensín	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
N1 (%)	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Olís (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[30-40]	[60-70]	[20-30]
Skeljungur (%)	[70-80]	[60-70]	[60-70]	[70-80]	[60-70]	[50-60]	[30-40]	[60-70]

Potuelsneyti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
N1 (%)	[10-20]	[20-30]	[50-60]	[60-70]	[70-80]	[70-80]	[70-80]	[70-80]
Olís (%)	[10-20]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Skeljungur (%)	[60-70]	[60-70]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[10-20]

Skipadísilolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
N1 (%)	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Olís (%)	[50-60]	[40-50]	[30-40]	[50-60]	[50-60]	[30-40]	[40-50]	[40-50]
Skeljungur (%)	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]

Skipagasolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
N1 (%)	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Olís (%)	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]
Skeljungur (%)	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[30-40]

Svartolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
N1 (%)	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[40-50]
Olís (%)	[30-40]	[40-50]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[20-30]
Skeljungur (%)	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]

Mesta breytingin á markaðshlutdeild fyrirtækjanna á tímabilinu varð 2007 þegar Ícelandair hóf að kaupa þotuelsneyti af N1 í stað Skeljungs. Breytingar á hlutdeild einstakra fyrirtækja í einstökum eldsneytistegundum eru nokkrar þegar litið er á allt tímabilið. Hlutdeild N1 hefur aðeins lækkað á tímabilinu í sölu á dísilolíu, aukist í tilfalli þotuelsneytis og flugbensíns en haldist nokkuð stöðug í

¹¹⁶ Byggt á upplýsingum frá olíufélögunum og útreikningum Samkeppniseftirlitsins.

sölu annarra tegunda. Þó ber þess að geta að sveiflur á milli ára eru í flestum tilfellum nokkrar. Atlantsolía hefur selt dísilolíu beint af olíuflutningabifreið en hlutdeild fyrirtækisins hefur lækkað frá árinu 2008.¹¹⁷ Hlutdeild Olís í sölu á dísilolíu, þotuelsneyti og skipadísilolíu hefur lækkað á tímabilinu. Hlutdeild Skeljungs hefur aukist í sömu tegundum, en minnkað í sölu á þotuelsneyti og flugbensíni.

5.2.5 Ályktun

Nokkur munur er á samþjöppun og markaðshlutdeild aðila á eldsneytismarkaðnum eftir því til hvaða stigs og tegundar markaðarins er litið. Við blasir þegar litið er á öll stigin í heild að allir markaðirnir eru samþjappaðir, eins og mælingar á Herfindahl-Hirschman kvarðanum sýna.

Markaðshlutdeild fyrirtækjanna í innflutningi á 95 oktana bensíni breyttist lítið á tímabilinu 2005 - 2012, sérstaklega árin eftir hrun. Helsta breytingin var þó sú að Atlantsolía hóf að kaupa eldsneyti í heildsölu af Skeljungu árið 2012. Aðeins meiri sveiflur voru á markaðshlutdeild fyrirtækja í sölu dísilolíu. Jafnframt voru litlar breytingar á markaðshlutdeild fyrirtækja í sölu flugbensíns enda einn aðili á sitthvorum landfræðilega markaðnum. Hlutdeild í innflutningi á öðrum vörumörkuðum sveifluðust meira.

Litlar breytingar urðu á markaðshlutdeild fyrirtækja á mörkuðunum fyrir birgðahald og dreifingu.¹¹⁸ Í mörgum tilfellum er aðeins eitt fyrirtæki með birgðatanka á afmörkuðum landfræðilegum markaði. Engin samkeppni var í dreifingu eldsneytis með skipum eða leiðslum.

Þegar litið er til smásölustigsins má sjá að nokkur eðlismunur er á þróun markaðshlutdeildar

fyrirtækjanna eftir því á hvaða vörumarkaði er horft. Athygli vekur að talsvert minni sveiflur eru í hlutdeild einstakra eldsneytissala á þeim tegundum sem eru aðallega seldar á eldsneytisstöðvum en þeirra tegunda sem ekki eru þar seldar.¹¹⁹ Þegar um er að ræða eldsneytistegundir sem seldar eru að mestu leyti beint af eldsneytisdælu (bensín og dísilolía) eru breytingarnar á hlutdeild hvers fyrirtækis þannig litlar á milli ára og staða hvers fyrirtækis nokkuð stöðug, sérstaklega frá árinu 2007 en það ár hafði Atlantsolía fest sig í sessi á markaðnum. Aftur á móti má sjá að breytingar á hlutdeild olíufélaganna í sölu til fyrirtækja, s.s. útgerða og verktaka, beint af olíuflutningabifreið, birgðatanki eða skipi, breyttist hlutfallslega mun meira á milli ára. Það gæti bent til þess að virkari samkeppni sé

„Athygli vekur að talsvert minni sveiflur eru í hlutdeild einstakra eldsneytissala á þeim tegundum sem eru aðallega seldar á eldsneytisstöðvum en þeirra tegunda sem ekki eru þar seldar.“

¹¹⁷ Ekki var hægt að áætla sölutölur fyrirtækisins fyrir árin 2005-2007.

¹¹⁸ Athygli er vakin á því að gögn vantaði fyrir Atlantsolíu fyrir hluta af tímabilinu

¹¹⁹ Hér er miðað við frávíksstuðul (e. coefficient of variation) sem er skilgreindur sem staðalfrávik deilt með meðaltali.

á því svið en sölu beint frá dælu. Kemur þetta ekki á óvart enda hljóta útgerðir og verktakar sem gera heildarsamninga um eldsneytiskaup að hafa meira kaupendastyrk í viðskiptum við olíufélögin heldur en einstaklingar. Einnig er talsvert minna gagnsæi í viðskiptum við stórnotendur heldur en í þeim sem eiga sér stað á eldsneytisstöðvunum.

Fyrirgreindar niðurstöður um samþjöppun og markaðshlutdeild á markaðnum fyrir smásölu bifreiðaeldsneytis á eldsneytisstöðvum gefa til kynna að starfandi félög njóti, eitt eða fleiri, einhliða markaðsstyrks. Líkt og áður greinir getur mikil samþjöppun á markaði, ásamt aðgangshindrunum fyrir nýja keppinauta, einnig auðveldað starfandi fyrirtækjum að samhæfa hegðun sína. Niðurstöður greiningar í þessum kafla rennir stoðum undir þá ályktun að lítil samkeppni sé á milli keppinauta á smásölustigi fyrir bifreiðaeldsneyti með dælu. Þá veldur skortur á keppinautum á ýmsum landfræðilegum mörkuðum á birgða- og dreifingarstigi áhyggjum.

5.3 Eldsneytisstöðvar – fjöldi, stærð og nálægð keppinauta

5.3.1 Fjöldi

Staðsetning eldsneytisstöðva er einn veigamesti áhrifaþátturinn við ákvörðun viðskiptavina um það við hvaða félag þeir versla (sjá nánar í kafla 5.4). Með því að fjölga eldsneytisstöðvum má ná til fleiri viðskiptavina á kostnað annarra eldsneytissala. Á móti meiri sölu vegur stofnkostnaður og annar

„[...] í Bretlandi fækkaði eldsneytisstöðvum úr 10.876 árið 2004 í 8.677 árið 2012, sem er ríflega 20% fækkun á átta árum og frá 1970 hefur þeim fækkað um 75%.“

fastur kostnaður vegna byggingar eldsneytisstöðva auk þess sem landsvæðið sem fer undir þær getur verið dýrt. Þá er kostnaður við dreifingu og afgreiðslu hærrí eftir því sem sala dreifist á fleiri eldsneytisstöðvar. Fyrir vikið hefur eldsneytisstöðvum erlendis fækkað á undanförunum áratugum. Sem dæmi má nefna að í Bretlandi fækkaði eldsneytisstöðvum úr 10.876 árið 2004 í 8.677 árið 2012, sem er ríflega 20% fækkun á átta

árum og frá 1970 hefur þeim fækkað um 75%.¹²⁰ Fækkunin er heldur ekki einskorðuð við landsbyggðina en til að mynda fækkað eldsneytisstöðvum í London um 32% á tímabilinu 2002 – 2011. Á Írlandi hefur þeim fækkað um meira en helming frá árinu 2000 og er byrjað að kalla landsvæði þar sem eldsneytisstöðvar eru ekki í rekstri „eldsneytiseyðimerkur.“¹²¹

¹²⁰ „How 75% of petrol stations have closed in 40 years forcing drivers to travel further and pay more to fill up tanks“ (18. janúar 2013). *Mail Online*.

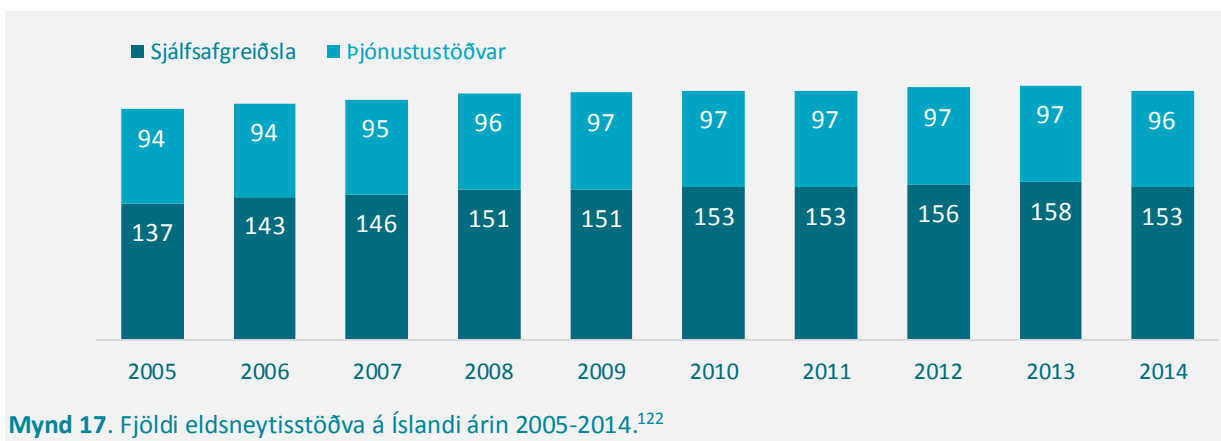
¹²¹ „We are running low in petrol stations“ (6. ágúst 2013). *Irish Examiner*.

„Á Íslandi hefur þróunin hins vegar verið þveröfug og eldsneytisstöðvum hefur fjölgað um 19 eða rúmlega 8% á árunum 2005 – 2014 [...].“

Á Íslandi hefur þróunin hins vegar verið þveröfug og eldsneytisstöðvum hefur fjölgað um 18 eða rúmlega 8% á árunum 2005 – 2014 eins og tafla 12 sýnir. Hluta af skýringunni má rekja til þess að Atlantsolía var nýkomin á markað í upphafi tímabilsins og því eðlilegt að stöðvum fjölgi í kjölfarið. Hins vegar útskýrir það ekki alla breytinguna og stöðvum hinna olíufélaganna fjölgaði um þrjár. Stöðvum N1 fækkaði um þrjár á tímabilinu, fjölgaði um sex hjá Olís, og stóðu í stað hjá Skeljungu. Eins og sjá má á mynd 17 fjölgaði þjónustustöðvum um tvær árin 2005 – 2014 og því varð aukningin aðallega í fjölda sjálfsafgreiðslustöðva.

Tafla 12. Fjöldi eldsneytisstöðva 2005 – 2012.

Ár	Atlantsolía	N1	Olís	Skeljungur	Samtals
2005	4	104	57	66	231
2006	9	104	57	67	237
2007	12	104	58	67	241
2008	15	104	61	67	247
2009	15	104	62	67	248
2010	17	104	62	67	250
2011	17	104	62	67	250
2012	18	105	63	67	253
2013	19	105	64	67	255
2014	19	101	63	66	249
Breyting	15	-3	6	0	18



Mynd 17. Fjöldi eldsneytisstöðva á Íslandi árin 2005-2014.¹²²

Í Reykjavík tvöfaldaðist fjöldi eldsneytisstöðva á árunum 1983 – 2010, sbr. töflu 13, á meðan íbúum fjölgaði aðeins um 35%. Íbúum á hverja eldsneytisstöð fækkaði því um 35% á tímabilinu og voru í lok þess um 2.700 (á árinu 2010). Á Akureyri voru 13 eldsneytisstöðvar og 18.000 íbúar og því tæplega

¹²² Gögn frá olíufélagunum og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

um 1.400 íbúar á hverja eldsneytisstöð á árinu 2014.¹²³ Til samanburðar fækkaði eldsneytisstöðvum í 12 Evrópulöndum af 16 og var meðalfækkunin 2,6% á árunum 2005 - 2012.¹²⁴ Fækkun stöðva hefur verið mest í Ítalíu, Frakklandi og Bretlandi þar sem stór olúfyrirtæki hafa lokað lítt arðsömum eldsneytisstöðvum og einbeitt sér að efri stigum virðisikeðjunnar (olíuvinnslu og hreinsun).

Tafla 13. Fjöldi eldsneytisstöðva og íbúa í Reykjavík árin 1983, 1994, 2003 og 2010.¹²⁵

Ár	Fjöldi	Íbúafjöldi	Íbúar á hverja eldsneytisstöð
1983	22	87.309	3.969
1994	26	103.020	3.962
2003	36	112.554	3.127
2010	44	118.326	2.689

Á tímabilinu 2005-2012 varð breyting á fjölda eldsneytisstöðva á 24 af 89 skilgreindum landfræðilegum mörkuðum. Þá er átt við að eitthvert félaganna hóf starfsemi eða hætti starfsemi á

„Í Reykjavík tvöfaldaðist fjöldi eldsneytisstöðva á árunum 1983 – 2010, sbr. töflu 13, á meðan íbúum fjölgaði aðeins um 35%. Íbúum á hverja eldsneytisstöð fækkaði því um 35% á tímabilinu og var í lok þess um 2.700.“

viðkomandi mörkuðum á tímabilinu. Tafla 14 sýnir þetta. Neðsta línan sýnir breytingu á þeim fjölda landfræðilegra markaða sem viðkomandi félag hóf starfsemi á frá 2005 til 2012, en öll félögin opnuðu stöðvar á fleiri mörkuðum en þau hættu starfsemi.¹²⁶ Þannig opnaði Atlantsolía eldsneytisstöðvar á Akureyri, Borgarnesi, Hveragerði og Stykkishólmi. Aðeins á Siglufirði var bæði aðili sem bættist á markaðinn og annar sem dró sig af honum. Mestar breytingar urðu þó hjá Skeljungu sem hætti bæði

og hóf starfsemi á fleiri mörkuðum en hinir, auk þess sem mörkuðum sem félagið starfaði á fjölgaði mest á tímabilinu.

Tafla 14. Fjöldi landfræðilegra markaða sem eldsneytisstarf hafa hafið starfsemi á eða hætt starfsemi á árunum 2005-2012.

	Atlantsolía	N1	Olís	Skeljungur
Hafið starfsemi	4	7	10	17
Hætt starfsemi	0	2	2	8
Mismunur	4	5	8	9

¹²³ „Ekki þverfótað fyrir bensínstöðvum á Akureyri“ (Akureyri, 2. júlí 2014). *Akureyri Vikublað*.

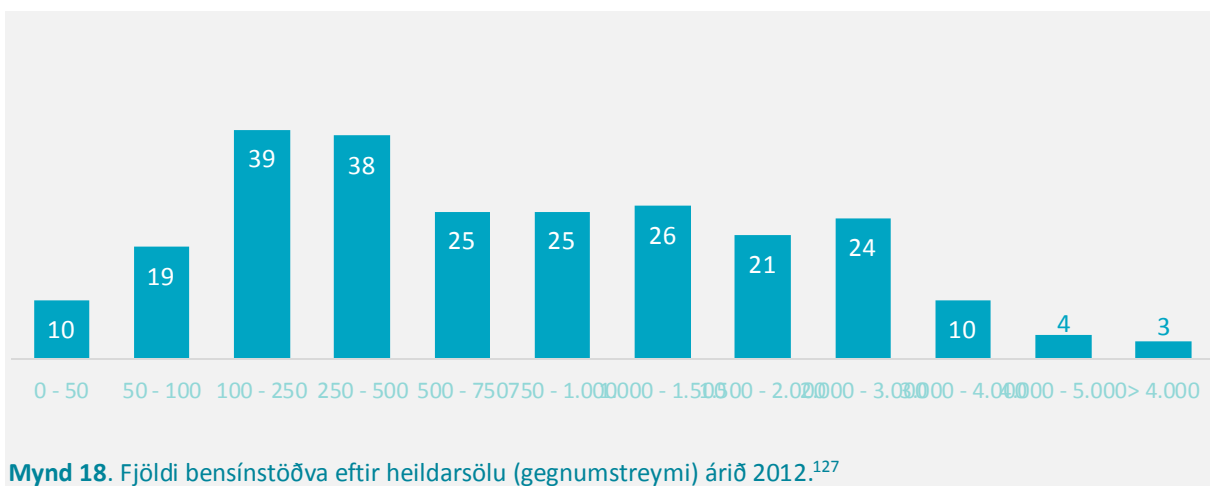
¹²⁴ „Market View - European Petroleum Retail Sector“ (september 2012). *CBRE*.

¹²⁵ „Fjárfesting upp á 2 milljarða“ *Viðskiptablaðið* (Reykjavík, 16. nóvember 1994), „Bensínhallirnar“ *Þjóðviljinn* (26. október 1983) og „Hvergi færri um hverja bensínstöð“ (Reykjavík, 30. júní 2010). *Morgunblaðið*.

¹²⁶ Hér er um að ræða fjölda markaða en ekki fjölda eldsneytisstöðva. Þannig myndi fjöldi markaða t.d. ekki breytast þótt eitt olúfélagið opnaði nýja eldsneytisstöð á höfuðborgarsvæðinu.

5.3.2 Gegnumstreymi

Til þess að setja niðurstöður um fjölda eldsneytisstöðva á Íslandi í samhengi er mikilvægt að skoða gegnumstreymi stöðvanna. Meðaleldsneytisstöð á Íslandi selur að jafnaði eina milljón lítra og meðalstöð á höfuðborgarsvæðinu um tvær milljónir lítra af eldsneyti á ári ef miðað er við miðgildi, en mikill breytileiki er á gegnumstreymi milli eldsneytisstöðva, sbr. mynd 18.



Mynd 18. Fjöldi bensínstöðva eftir heildarsölu (gegnumstreymi) árið 2012.¹²⁷

Tafla 15 sýnir þróun meðal gegnumstreymis á stöð árin 2005 – 2012. Á fyrri hluta tímabilsins fór það vaxandi enda jókst sala um 25% frá árinu 2005 til 2008 á meðan eldsneytisstöðvum fjölgaði um 13%. Á seinni hluta tímabilsins hélt stöðvum áfram að fjölga á sama tíma og úr sölu dró í kjölfar hrunsins 2008 og meðal gegnumstreymi minnkaði.

Eins og sjá má í töflu 16 er gegnumstreymi á hverri eldsneytisstöð að jafnaði heldur lægra á Íslandi en í helstu samanburðarlöndum. Í Noregi og Svíþjóð er gegnumstreymi rúmlega tvöfalt meira en á Íslandi og á

Írlandi er gegnumstreymið um 19% meira en á Íslandi. Jafnframt er fæstir íbúar á hverja stöð á Íslandi en helmingi færri íbúar eru um hverja stöð á Íslandi en í Noregi og Svíþjóð. Jafnvel í Alaska eru fleiri íbúar um hverja eldsneytisstöð þrátt fyrir að landið sé mun dreifbýlla en Ísland.

„Jafnvel þegar aðeins er horft til höfuðborgarsvæðisins eru fáir íbúar um hverja stöð og gegnumstreymi sömuleiðis lítið í samanburði við önnur lönd.“

¹²⁷ Nokkrar af minnstu eldsneytisstöðvunum eru ekki hefðbundnar eldsneytisstöðvar en sem dæmi um þess konar stöðvar eru t.a.m dælur á lóðum einkaaðila, s.s. við bóndabæi, sem opnar eru almenningi eða þá við hafnir þar sem bátaveigendur geta dælt eldsneyti á bátá sína. Því er nánast öruggt að miðgildi/meðalalta eldsneytissölu á hefðbundnum eldsneytisstöðvum er ofmetið m.v. þau gögn sem notast var við í greiningunni.

Tafla 15. Meðalgegnumstreymi (millj. lítra) á eldsneytisstöðvum olúfélaganna árin 2005-2012.¹²⁸

Ár	Allar	10 söluhæstu	Hæsta gildi
2005	1,27	6,14	9,07
2006	1,42	6,87	8,95
2007	1,47	7,24	9,92
2008	1,4	6,78	9,75
2009	1,36	5,98	7,3
2010	1,29	5,47	6,57
2011	1,24	5,3	6,48
2012	1,23	5,25	6,84

Þegar aðeins er horft til höfuðborgarsvæðisins eru fáir íbúar um hverja stöð og gegnumstreymi sömuleiðis lítið í samanburði við önnur lönd. Í því sambandi má nefna að meðalgegnumstreymi á höfuðborgarsvæðinu er lægra en í Noregi, Svíþjóð og Bretlandi (meðaltal allra stöðva í þéttbýli og dreifbýli). Á árunum 2005 til 2012 fjölgaði bensínstöðvum á höfuðborgarsvæðinu og gegnumstreymi á hverja stöð minnkaði. Eins og tafla 17 sýnir voru eldsneytisstöðvar með mikið gegnumstreymi (> 5 millj. ltr.) færri á seinni hluta tímabilsins (2010-2012) en í upphaf þess (2005-2007).

Tafla 16. Samanburður á fjölda eldsneytisstöðva og íbúa á hverja stöð árinu 2012 og gegnumstreymi á hverja eldsneytisstöð árið 2008.¹²⁹

Land / Svæði	Fjöldi bensínstöðva			Fjöldi íbúa á stöð	Gegnumstreymi
	Sjálf- afgreiðsla	Þjónusta	Samtals		
Alaska			460	1.472	
Bretland			8.677	7.341	4.148.000
Írland			1.824	2.515	1.616.000
Ísland	156 (62%)	97 (38%)	253	1.273	1.360.000
Þar af höfuðborgarsvæðið			74	2.751	2.736.000
Malta			89	4.719	
Noregur	422 (26%)	1208 (74%)	1.630	3.098	
Svíþjóð	1697 (61%)	1088 (39%)	2.785	3.429	3.015.000

¹²⁸ Gögn fá olúfélögunum og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

¹²⁹ „Survey of the Competitive Aspects of Oil and Oil Product Markets in the EU“ (2009, bls. 62), Pöyry Energy Consulting. „Drivstoffmarkedet i Norge – marginokning og ny pristopp“ (2014, bls. 12), Konkurransetilsynet. „Retail sites 2009-2014“, Irish Petroleum Industry Association, „Alaska Oil & Gas Report“ (2007, bls. 51) og Alaska Department of Natural Resources Division of Oil & Gas. Útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Tafla 17. Eldsneytisstöðvar höfuðborgarsvæðisins eftir gegnumstreymi árin 2005 – 2012.

Fjöldi lítra seldur	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
< 500.000 ltr.	9	8	6	4	4	7	10	9
500.000 - 1.000.000 ltr.	5	7	9	7	8	11	8	8
1.000.000 - 2.500.000 ltr.	30	30	31	37	37	33	33	35
2.500.000 - 5.000.000 ltr.	18	19	18	19	19	20	21	20
> 5.000.000 ltr.	5	6	8	5	5	4	3	3
Samtals	67	70	72	72	73	75	75	75

5.3.3 Hvatar til þess að opna eldsneytisstöð

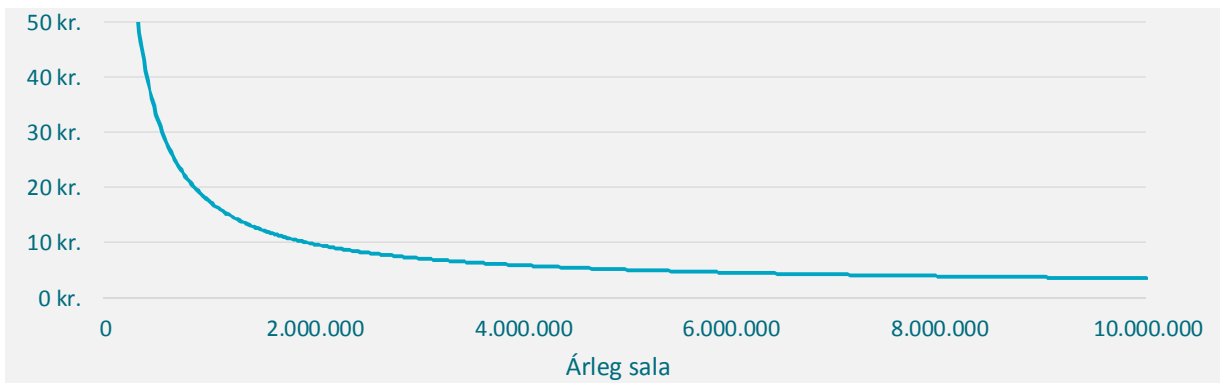
Fjölgun eldsneytisstöðva ber það með sér að íslensk olíufélög hafi séð sér hag í því að opna nýjar stöðvar. Greining á arðsemi nýrra eldsneytisstöðva getur svarað því hver ástæða þess er. Miðað er við rekstur sjálfsafgreiðslustöðva þar sem rekstur þjónustustöðva er flóknari og samþættur sölu á annarri þjónustu. Til þess að rekstur stöðva sé arðbær þarf álagningin í smásölu að standa undir öllum kostnaði. Árlegur rekstrarkostnaður vegna rekstur sjálfsafgreiðslustöðvar er í þessari greiningu áætlaður um 13 milljón krónur.¹³⁰ Forsendur greiningarinnar eru eftirfarandi:

- Breytilegur kostnaður er um 2 kr. á hvern seldan lítra.
- Fastur kostnaður er skv. eðli máls óháður fjölda seldra lítra og því þarf minna gegnumstreymi til þess að rekstur bensínstöðva borgi sig eftir því sem álagningin er hærri.¹³¹
- Áætluð álagning á smásölustiginu er um 24 krónur (sjá kafla 6.3).

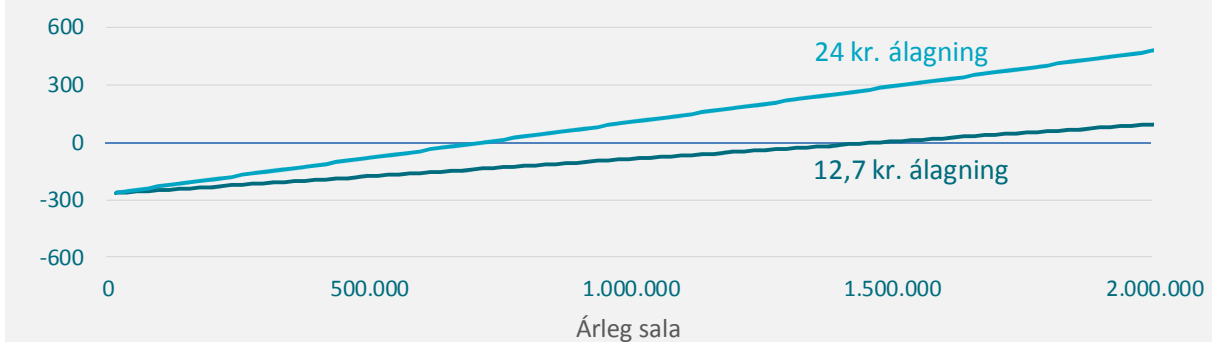
Sjá má á mynd 19 hver smásöluálagning þarf af vera, m.v. tiltekna sölu á ársgrundvelli, til þess að rekstur eldsneytisstöðvar, m.v. fyrrgreindar forsendur, standi undir sér. Vegna fasts kostnaðar er smásöluálagningin há þegar salan er lítil en lækkar svo nokkuð skarpt þar til salan nær 1,5 milljón lítrum á ári.

¹³⁰ Miðað er við mat olíufélaganna frá 2014 á upphafsjárferingu og árlegum kostnaði. Gert er ráð fjármagnskostnaður við upphafsjárferinguna sé jafn vegnum fjármagnskostnaði félaganna eins og hann er metinn í kafla 6.4.4.2. Niðurstöðurnar breytast lítið ef notast er við þau kjör sem þeim býðst á óverðtrygðum lánum.

¹³¹ Breytilegur kostnaður felur m.a. í sér greiðslukortagjöld og mögulega aukið viðhald á tækjum vegna aukinnar sölu.



Mynd 19. Álagning sem skilar 0 kr. í hagnað miðað við fjölda seldra lítra (e. break-even margin).



Mynd 20. Núvirt arðsemi (milljónir króna) við opnun nýrrar bensínstöðvar.

Mynd 20 sýnir hve há álagningin þarf að vera til þess að rekstur nýrrar eldsneytisstöðvar skili ekki tapi. Árleg sala þarf því að vera u.þ.b. 700 þúsund lítrar til þess að rekstur nýrrar sjálfsafgreiðslustöðvar borgi sig eins og núvirt arðsemi ber með sér sbr. mynd 19. Væri álagningin sú sama og hjá sjálfstæðum smásölum í Bretlandi á árinu 2014, 12,7 krónur, þyrfti árleg sala að vera tæpir 1,5 milljón lítrar. Aðeins 49 eldsneytisstöðvar á höfuðborgarsvæðinu hafa svo mikið

„Væri álagningin sú sama og hjá sjálfstæðum smásölum í Bretlandi, 12,7 krónur, þyrfti árleg sala að vera tæpir 1.500.000 lítrar. Aðeins 49 eldsneytisstöðvar á höfuðborgarsvæðinu hafa svo mikið gegnumstreymi miðað við tölur frá 2012.“

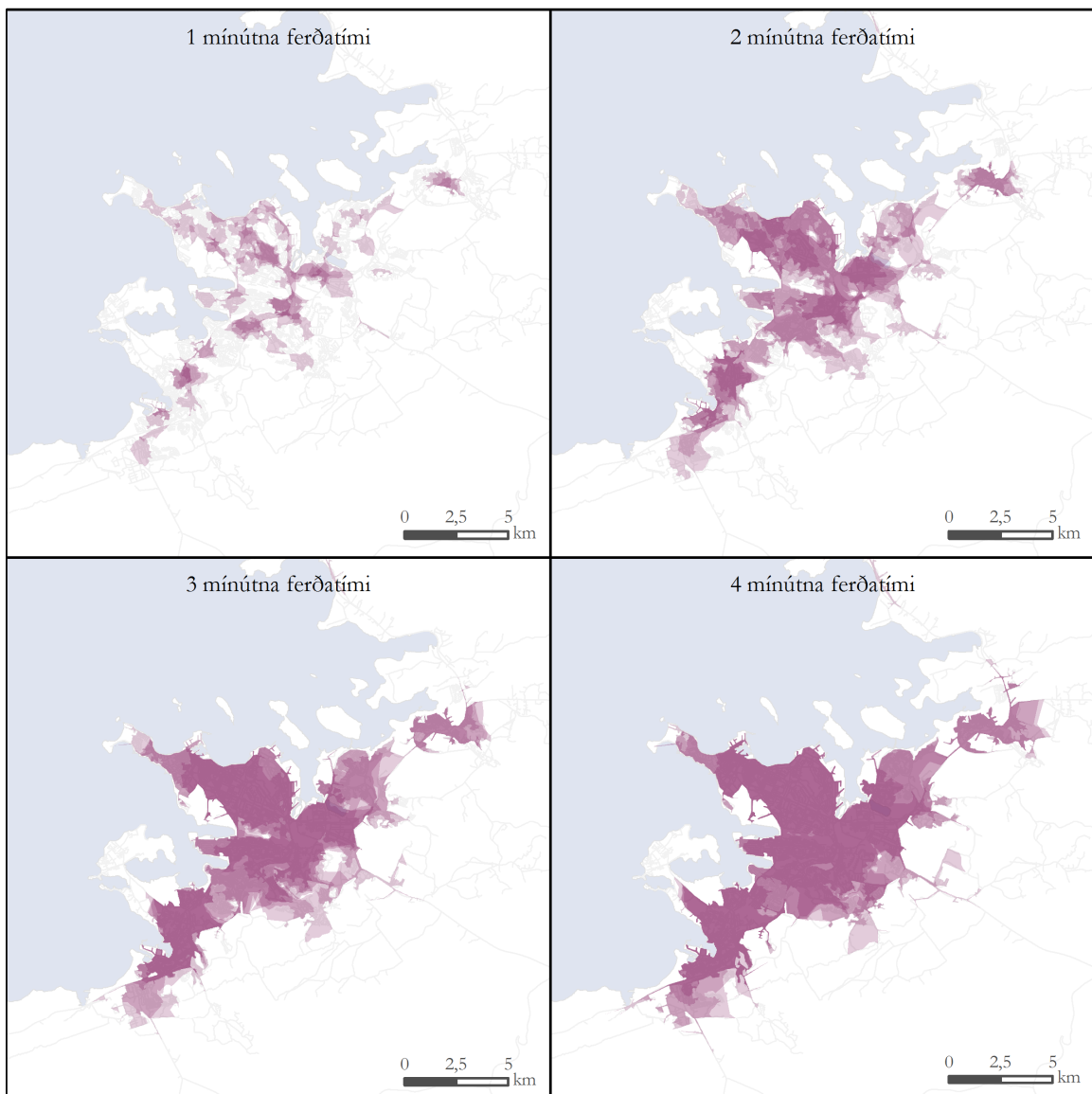
gegnumstreymi miðað við tölur frá 2012. Ef árleg sala er aðeins 500 þúsund lítrar, eins og algengt er á landsbyggðinni, þyrfti álagningin (að viðbættum styrk frá Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara) að vera 28 krónur til þess að félögin hefðu hag af því að opna þar eldsneytisstöð. Lækki álagning verulega í kjölfar bættra samkeppnisaðstæðna geta olíufélögin því vart viðhaldið þeirri stefnu að bjóða sama verð um allt land auk þess sem gera má ráð fyrir því að eldsneytisstöðvum fækkaði í kjölfarið.

Sé eldsneytisstöð nú þegar í rekstri er mögulegt að minni álagningu þurfi til þess að hagur sé af áframhaldandi rekstri. Ástæða þess er sú að hluti stofnkostnaðar er sokkinn. Þegar eldsneytissalar taka ákvarðanir um hvort loka eigi óhagkvæmum stöðvum má gera ráð fyrir að þeir líti ekki til sokkinn kostnaðar og er því ekki hægt að fullu að bera saman ákvörðun um að opna nýja stöð eða loka stöðu

sem er í rekstri. Af því má leiða að við ákvörðun um hvort að loka eigi stöð þurfi lægri álagningu til heldur en þegar verið er að taka ákvörðun um að reisa nýja stöð.

5.3.4 Nálægð keppinauta

Sem mælikvarði á það hversu mikil samkeppni getur verið á einstökum mörkuðum var gert yfirlitskort sem sýnir hversu marga eldsneytissala neytendur geta valið um m.v. eins til fjögurra mínútna aksturstíma. Þess ber að geta að í viðauka A.1 er það metið svo að eldsneytisstöð sem er í allt að 6 mínútna akstursfjarlægð frá keppinaut hafi það mikil áhrif á verðákvörðun hans að ekki sé hagnaður fólgin í því fyrir keppinautinn að hækka verð varanlega um 5-10%.



Gögn: Atlantsólía ehf., N1 hf., Ólíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf., Landmælingar Íslands (IS50v) og Reykjavíkurborg (LUKR)

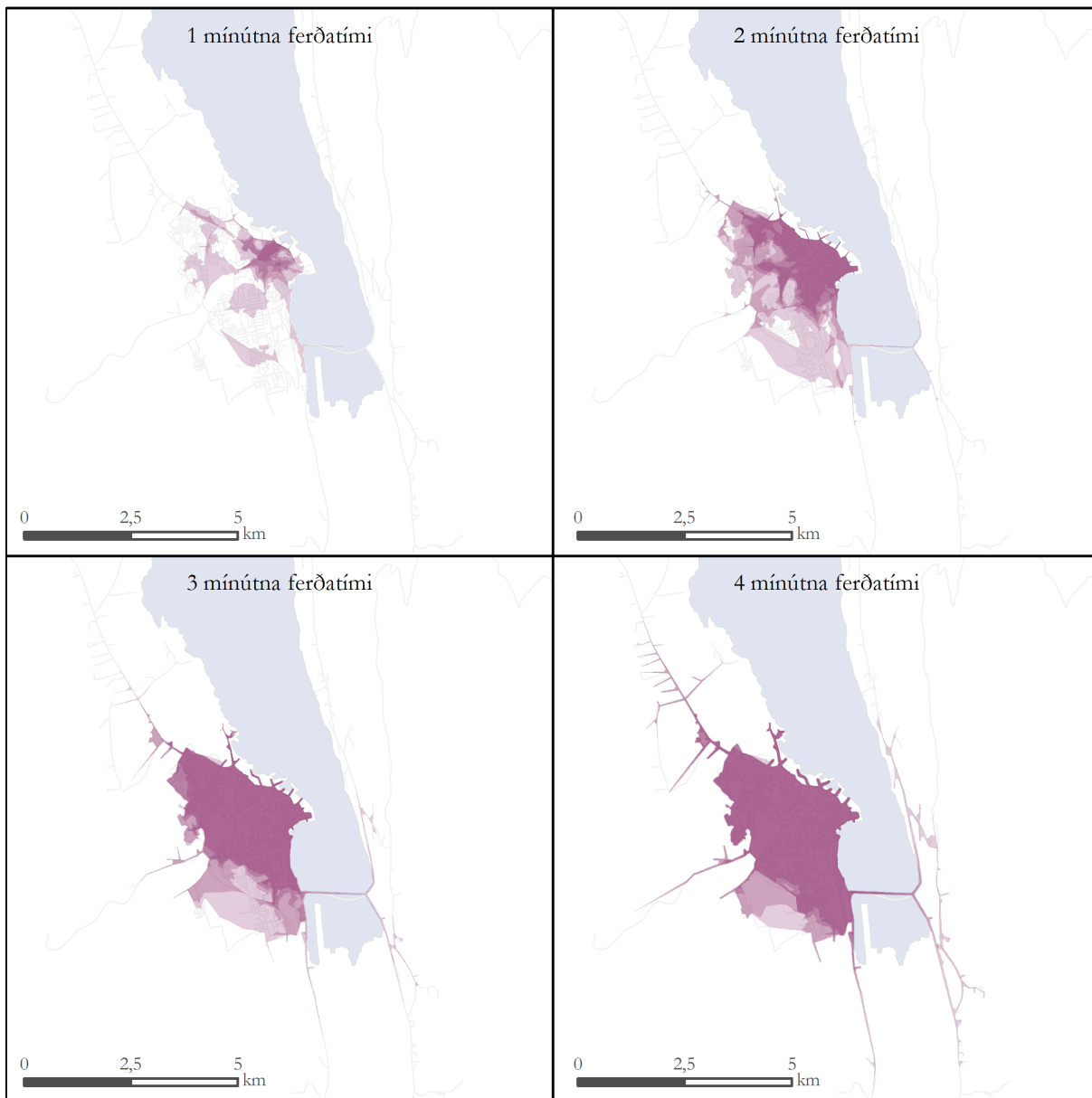
Mynd 21. Samkeppnisstig á höfuðborgarsvæðinu m.v. ferðatíma að næstu eldsneytisstöð (ljósfjólublár merkir að aðeins sé um einn eldsneytissala að velja í 1-4 mínútna fjarlægð og dökkfjólublár merkir að um a.m.k. fjóra keppinauta sé að velja).

Þegar litið er til samkeppnisstigs á höfuðborgarsvæðinu má sjá af mynd 21 að á flestum stöðum má finna fjóra keppinauta með því að aka í fjórar mínútur eða skemur. Í ljósi þess að keppinautar setja skorður hver á annars hegðun í allt að sex mínútna akstursfjarlægð frá hvor öðrum má leiða að því líkum að aðstæður til virkrar samkeppni sé að fullu til staðar á höfuðborgarsvæðinu. Jafnvel mætti færa rök fyrir því að fjöldi eldsneytisstöðva sé meiri en nægjanlegt ætti að vera til þess að tryggja virka samkeppni á milli þeirra aðila sem þar starfa.

Samkeppnisstig í smásölu eldsneytis

Akureyri

1 2 3 4



Gögn: Atlantsolía ehf., N1 hf., Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf.,
Landmælingar Íslands (IS50v) og Reykjavíkurborg (LUKR)

Mynd 22. Samkeppnisstig á Akureyri m.v. ferðatíma að næstu eldsneytisstöð (ljós fjólublár merkir að aðeins sé um einn eldsneytissala að velja í 1-4 mínútna fjarlægð og dökk fjólublár merkir að um fjóra keppinauta sé að velja).

Á Akureyri eru möguleikar til samkeppni svipaðir og í Reykjavík en þar er hægt á flestum stöðum í bænum að velja á milli fjögurra keppinauta í 3-4 mínútna akstursfjarlægð. Fyrrgreint ætti að öðru óbreyttu að hafa jákvæð áhrif á samkeppnisaðstæður á stöðunum.

Annar mælikvarði sem getur gefið til kynna möguleika til samkeppni á markaðnum bendir til þess að megnið af seldu eldsneyti á eldsneytisstöðum sé selt á landfræðilegum mörkuðum þar sem 3-4 fyrirtæki keppa. 75% af magninu er selt á landfræðilegum mörkuðum þar sem öll olíufélögin keppa, 11% af magninu er selt á landfræðilegum mörkuðum þar sem þrjú olíufélög keppa, 7% af magninu á landfræðilegum mörkuðum þar sem tvö olíufélög keppa og 7% af magninu á landfræðilegum mörkuðum þar sem eitt olíufélag starfar. Bendir það til þess að stærstur hluti þess eldsneytis sem selt er á eldsneytisstöðvum sé selt á mörkuðum þar sem félögin ættu að vera í stöðu til þess að keppa á virkan hátt um viðskiptavini.

Tafla 18. Fjöldi landfræðilegra markaða og hlutfall af heildarsölu á árinu 2012 (flokkað eftir fjölda fyrirtækja á hverjum markaði).

Fjöldi Fyrirtækja	Fjöldi markaða	Hlutfall af smásölu
1	53	7%
2	18	7%
3	12	11%
4	6	75%

5.3.5 Ályktun

Á undanförunum áratugum hefur eldsneytisstöðvum í Reykjavík fjölgað umfram íbúafjölgun. Eldsneytisstöðvum á landinu hefur einnig fjölgað sem nemur rúmlega 8% á árabílinu 2005-2014. Þróunin í nágrennalöndunum hefur verið þveröfug þar sem eldsneytisstöðvum hefur fækkað mikið á undanförunum áratugum vegna aukinnar samkeppni. Til dæmis fækkaði eldsneytisstöðvum í Bretlandi um 75% (20%) á milli árána 1970 til 2012 (2004 til 2012). Þegar gegnumstreymi íslenskra eldsneytisstöðva á íbúa er borið saman við önnur lönd kemur í ljós að það er lægst á Íslandi, lægra en í Alaska, og þrátt fyrir að aðeins sé horft til höfuðborgarsvæðisins er gegnumstreymi eldsneytisstöðva þar lægra en í Bretlandi, Noregi og Svíþjóð (þar sem reiknað er meðaltal allra stöðva, bæði í þéttbýli og dreifbýli).

„Í ljósi dvínandi eftirspurnar eftir bifreiðaeldsneyti hér á landi og erfiðleika fyrirtækjanna í kjölfar hrunsins hefði mátt búast við því að á virkum markaði ykist samkeppni um viðskipti sem myndi leiða til lægri álagningar.“

Há álagning (sjá kafla 6.3) á Íslandi gerir olíufélögunum kleift að halda úti fleiri eldsneytisstöðvum en ella. Lækki álagning verulega í kjölfar bættra samkeppnisaðstæðna má gera ráð fyrir því að óhagkvæmum stöðvum verði lokað. Í ljósi dvínandi eftirspurnar eftir bifreiðaeldsneyti hér á landi og

erfiðleika fyrirtækjanna í kjölfar hrunsins hefði mátt búast við því að á virkum markaði ykist samkeppni um viðskipti sem myndi leiða til lægri álagningar. Að öllu öðru óbreyttu hefði þetta leitt til þess að óhagkvæmum stöðvum yrði lokað og stöðvum fækkað. Fjölgun stöðva á undanförunum árum auk mikils fjölda þeirra í samanburði við önnur lönd virðist benda til þess að samkeppni á milli íslensku olíufélaganna sé skert og megi rekja til samhæfðrar hegðunar þeirra.

Greining á vegalengd milli keppinauta sýnir að á flestum svæðum á lykilmarkaðssvæðum má finna 3 – 4 keppinauta í minna en fjögurra mínútna akstursfjarlægð. Fjöldi og dreifing þeirra ætti því að geta stuðlað að virkri samkeppni á milli núverandi keppinauta.

5.4 Hegðun viðskiptavina

Neytendur og aðrir viðskiptavinir geta með hegðun sinni haft, eftir atvikum, umtalsverð áhrif á samkeppni á milli fyrirtækja. Stór kaupandi er til dæmis í miklu betri stöðu til þess að semja um verð við olíufélag en einstaklingur sem kaupir eldsneyti fyrir nokkur þúsund krónur á mánuði. Virkir neytendur sem fylgjast vel með viðskiptakjörum og eiga viðskipti í samræmi við það geta stuðlað að aukinni verðsamkeppni milli fyrirtækja. Jafnframt má benda á það að því einsleitari sem neytendurnir eru því meira verður gagnsæi á milli starfandi fyrirtækja á markaðnum sem getur auðveldað samhæfða hegðun.¹³²

Samkeppniseftirlitið ákvað að láta framkvæma tvær aðgreindar kannanir á meðal viðskiptavina olíufélaganna í tengslum við rannsókn þessa, annars vegar á meðal einstaklinga og hins vegar á meðal fyrirtækja í viðskiptum við olíufélögin. Var fyrirtækið MMR fengið til verksins. Niðurstöður þessara kannana eru raktar hér á eftir.

Rétt er í þessu sambandi að rifja upp að í kafla 3.6 er vörumarkaðnum fyrir smásölu eldsneytis skipt í tvo hluta; eldsneyti sem selt er á eldsneytisstöðvum annars vegar og hins vegar beint af olíuflutningabifreið, birgðatanki eða skipi. Einnig má skipta viðskiptavinum í tvo flokka, þ.e. fyrirtæki annars vegar og hins vegar einstaklinga. Einstaklingar kaupa að öllu jöfnu aðeins bensín og dísilolíu af dælu á meðan fyrirtækin kaupa að mestu allar aðrar tegundir en bensín.

5.4.1 Könnun meðal einstaklinga¹³³

Í könnuninni á meðal einstaklinga var svarfjöldi 1.097, en niðurstöðurnar voru vigtaðar með tilliti til kyns, aldurs, búsetu og menntunar til þess að þær endurspegluðu þýðið.¹³⁴ Tæpur þriðjungur hafði

¹³² Sjá m.a. „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ (2004:C 31/03, bls. 11). Official Journal.

¹³³ Sjá niðurstöður í viðauka B.3 – Neytendakönnun á meðal einstaklinga.

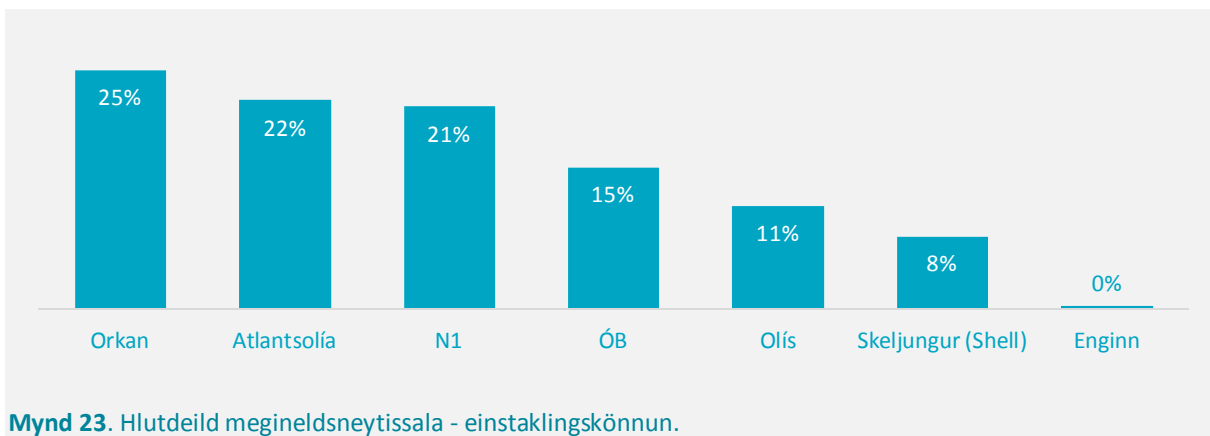
¹³⁴ Þýði er hugtak í tölfræði yfir mengi allra talnagagna í ákveðnum hóp.

keypt dísilólú á ökutæki síðustu tvo mánuðina áður en könnun var gerð en um 67% hafði keypt bensín. Aðspurðir eyddu að jafnaði á milli 20.000 – 30.000 kr. í eldsneyti á mánuði.¹³⁵

Um fjórðungur aðspurðra sögðust aðallega versla við Orkuna en litlu færri nefndu annað hvort Atlantsólú eða N1 eins og sjá má á mynd 17. Þegar horft er á einstakar bakgrunnsbreytur könnunarinnar þá var Atlantsólía með mesta hlutdeild á höfuðborgarsvæðinu og meðal einstaklinga 68 ára og eldri. Sú niðurstaða er þó í mótsögn við markaðshlutdeildartölurnar sem fram koma í kafla 5.2.4 sem byggja á sölutölum félaganna.

Miðað við selt magn er Atlantsólía með lægstu hlutdeildina í sölu bifreiðaeldsneytis á höfuðborgarsvæðinu. Líkleg skýring á þessu ósamræmi er sú að hver og einn viðskiptavinur Atlantsólú kaupir minna magn en í tilfelli hinna olúfélaganna. Jafnframt er hlutdeild Atlantsólú í sölu til fyrirtækja mun minni en um 9% aðspurðra fyrirtækja nefndu Atlantsólú sem megineldsneytissala. Því endurspeglar fjöldi viðskiptavina í könnuninni á meðal einstaklinganna ekki markaðshlutdeild m.v. magn. Þá getur einnig verið kerfisbundinn mismunur á milli þess hvernig fólk svarar könnunum og þess hvernig það hegðar sér.

„Tæpur þriðjungur hafði keypt dísilólú á ökutæki síðustu tvo mánuðina áður en könnun var gerð en um 67% hafði keypt bensín. Aðspurðir eyddu að jafnaði á milli 20.000 – 30.000 kr. í eldsneyti á mánuði.“



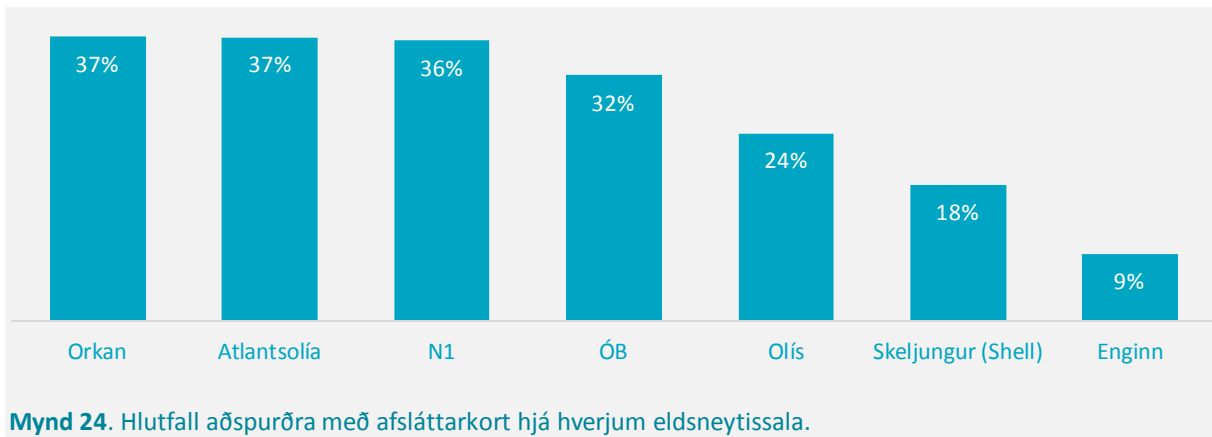
Mynd 23. Hlutdeild megineldsneytissala - einstaklingskönnun.

Viðskiptavinir voru mun líklegri til þess að versla við félög sem þeir höfðu afsláttarlykil hjá. Það felur í sér vísbendingu um að dælulyklar og þau kjör sem þeim eru tengd hafi tryggðarhvetjandi áhrif á viðskiptavinum félaganna.

¹³⁵ Það á við hvort sem horft er til miðgildis eða meðaltals.

„Flestir nefndu staðsetningu eldsneytisstöðva sem áhrifavald við eldsneytiskaup eða 61%. Hana töldu 41% megináhrifavald á meðan 46% nefndu kort eða lykíl sem veitir afslátt sem áhrifavald og 24% megináhrifavald.“

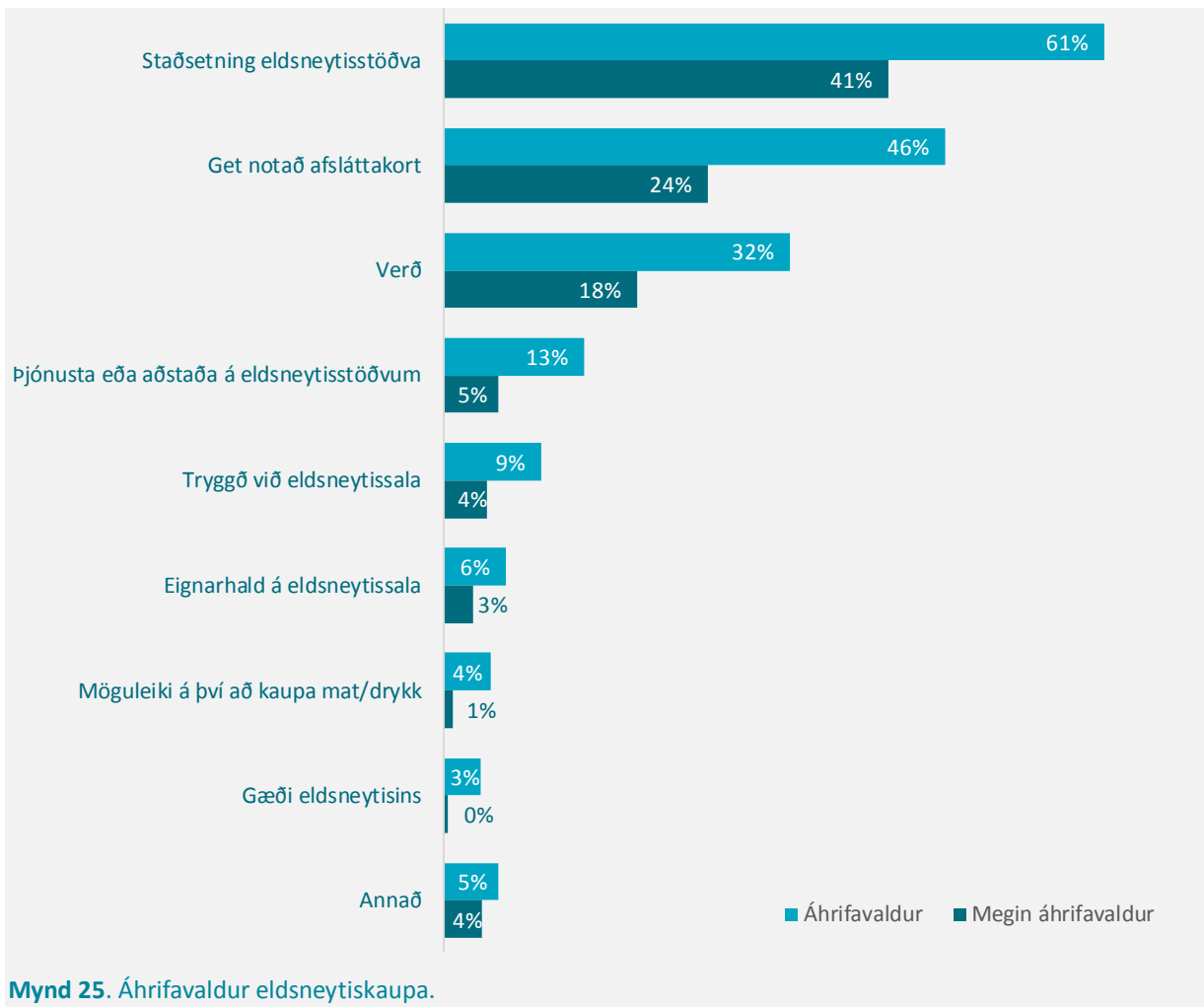
Flestir aðspurðra, eða um 91%, voru með virkt afsláttarkort hjá einum eða fleiri eldsneytissölum og 85% sögðust hafa notað afsláttarkort í að minnsta kosti átta af síðustu tíu skiptum sem þeir keyptu eldsneyti. Afslátturinn var á bilinu 1 - 17 krónur á hvern lítra, en meðaltalið var um 7 krónur. Flestir (61%) nefndu afsláttarkjör sem meginástæðu þess að vera með afsláttarkort, næstflestir (22%) nefndu þægindi en aðrir svarmöguleikar vógu minna. Aðeins 15,2% aðspurðra höfðu óskað eftir viðbótarafslætti umfram almenn afsláttarkjör en þar af urðu eldsneytissalar við beiðninni í um 82% tilfella. Þeir sem höfðu leitað eftir viðbótarafslætti voru að meðaltali með 7,73 kr. í afslátt en aðrir voru með 6,52 kr.¹³⁶



Mynd 24. Hlutfall aðspurðra með afsláttarkort hjá hverjum eldsneytissala.

Flestir nefndu staðsetningu eldsneytisstöðva sem áhrifavald við eldsneytiskaup eða 61%. Hana töldu 41% megináhrifavald á meðan 46% nefndu kort eða lykíl sem veitir afslátt sem áhrifavald og 24% megináhrifavald. Aðeins 9% sögðu tryggð við eldsneytissala skipta máli. Staðsetning skiptir talsvert meira máli í dreifbýli en í þéttbýli enda fjarlægðir þar að jafnaði meiri á milli stöðva. Þjónusta eða aðstæður skiptu viðskiptavini sjálfsafgreiðslustöðva (Atlantsolíu, Orkuna og ÓB) mun minna máli en aðra. Um 21% viðskiptavina Atlantsolíu töldu eignarhald skipta máli en innan við 2% viðskiptavina annarra stöðva.

¹³⁶ Mismunurinn tölfræðilega marktækur miðað við 95% öryggismörk.



Helsta aðferðin sem neytendur nota við að fylgjast með breytingum á eldsneytisverði er að fylgjast með verði á skiltum við eldsneytisstöðvar, en 36% svarenda sögðust hafa gert það á sl. tveim mánuðum.¹³⁷ Aðeins færri, eða 29%, höfðu fengið sms eða tölvupóst frá þeim sem það hafði lykil/kort hjá og um fjórðungur hafði fylgst með eldsneytisverði í fréttum eða auglýsingum. Aðeins 5% hafði notað verðsamanburðarvefsíður og færri nefndu aðra svarmöguleika. Tæpur þriðjungur hafði ekkert fylgst með verðbreytingum. Af þeim sem fylgjast með verðbreytingum svöruðu um 20,6% því til að þeir væru líklegri til þess að leita að ódýrara eldsneyti þegar verð færi hækkandi, 10,4% þegar verð færi lækkandi, en 69% svarenda sögðust vera jafnlíklegir til þess að leita að ódýrara eldsneyti, hvort sem eldsneytisverð færi hækkandi eða lækkandi.

¹³⁷ Athygli vekur að einstaka eldsneytisstöðvar á höfuðborgarsvæðinu hafa slökkt á eða hætt birtingu verðs á skiltum. Sá þáttur var ekki rannsakaður eða greindur með nákvæmum hætti en rétt þykir að benda á það atriði hér.

Þá var einnig kannað hversu langt svarendur væru tilbúnir til að keyra til að komast hjá verðhækkunum, þ.e. hversu langan tíma þeir væru tilbúnir að aka ef eldsneytisverð hækkaði um 5% annars vegar og 10% hins vegar. Spurningarnar voru svohljóðandi:

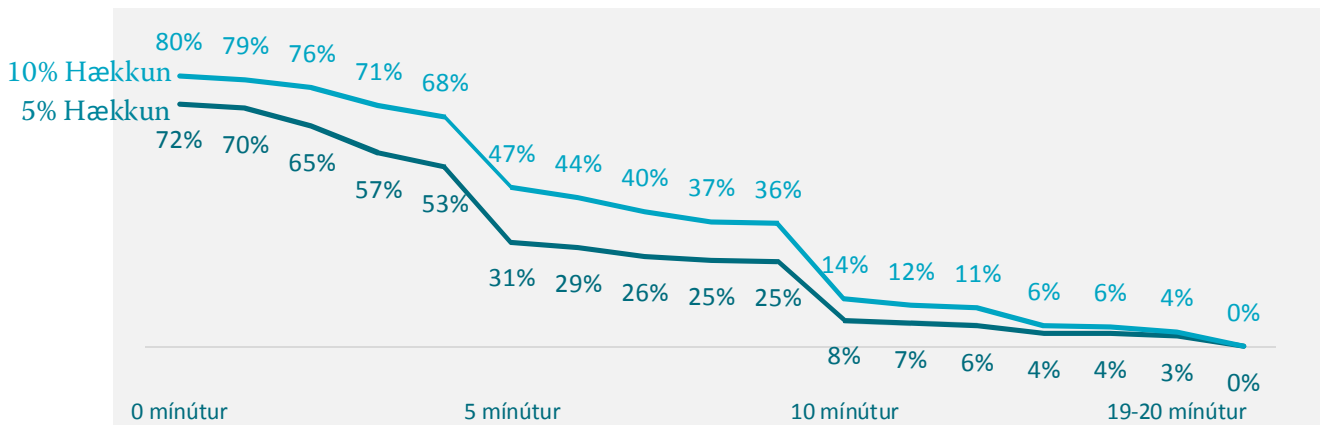
„Algengt verð fyrir einn lítra af dísilolíu og bensíni er um 230 krónur. Ef eldsneytisverð hækkaði um 11,50 (23) kr. á lítrann sem svarar til um 460 (920) kr. við að fylla á algengan tank fjölskyldubíls, í hversu langan tíma værir þú tilbúin(n) að keyra til þess að geta keypt eldsneyti fyrir sama verð og var fyrir hækkunina?“¹³⁸

Mynd 26 sýnir hversu hátt hlutfall svarenda var tilbúið að keyra í tiltekna mínútur til þess að forðast viðkomandi eldsneytishækkun. Um 28% aðspurðra voru ekki tilbúnir að keyra neitt til að forðast 5%

„Benda fyrrgreindar niðurstöður til þess að aðhald neytenda sé töluvert.“

hækkun, en 20% aðspurðra vegna 10% hækkunar. Til að forðast 5% hækkun voru 53% aðspurðra tilbúin að keyra í að minnsta kosti fjórar mínútur, 25% í að minnsta kosti níu mínútur og aðeins 8% voru til í að keyra lengur. Til að forðast 10% hækkun voru 68% aðspurðra til í að keyra að minnsta kosti 4 mínútur, 36% í níu mínútur og aðeins

14% lengur. Benda fyrrgreindar niðurstöður til þess að aðhald neytenda sé töluvert. Af mynd 20 má þannig ráða að eldsneytissali sem hækki verð um 5-10%, án þess að aðrir keppinautar fylgi, geti gert ráð fyrir því að missa 53-68% viðskiptavina ef hægt er að keyra til keppinauts á fjórum mínútum eða minna.¹³⁹



Mynd 26. Hversu langt væru neytendur tilbúnir til þess að keyra til þess að forðast 5% eða 10% verðhækkun.

¹³⁸ Miðað var við að verð hækkaði annars vegar um 5% (11,5 kr. ltr.) og hins vegar um 10% (23 kr. ltr.).

¹³⁹ Í viðauka A.1 má finna niðurstöður svokallaðs SNIPP prófs sem er greining á því hversu nálægt eldsneytissstöðvar þurfa að vera hver annarri til þess að veita hver annarri aðhald í verði.

5.4.2 Könnun meðal fyrirtækja¹⁴⁰

Samkeppniseftirlitið fékk MMR til að leggja hliðstæða könnun fyrir fyrirtæki. Í úrtakinu voru tæplega 2.400 fyrirtæki sem voru í viðskiptum við eitthvert olúfélaganna. Eftirfarandi niðurstöður byggja á 756 svörum, en þá hafa verið dregin frá svör frá fyrirtækjum með hagsmunatengsl við olúfélögin. Að teknu tilliti til þess var svarhlutfallið 32%.

Mikill munur var á keyptu magni milli fyrirtækja en 21% aðspurðra keyptu minna en 3.000 lítra á ári og 10% keyptu meira en 100.000 lítra. Um 30% höfðu fengið afhent eldsneyti af olúflutningabifreið og 82% höfðu keypt eldsneyti á hefðbundinni eldsneytisstöð.

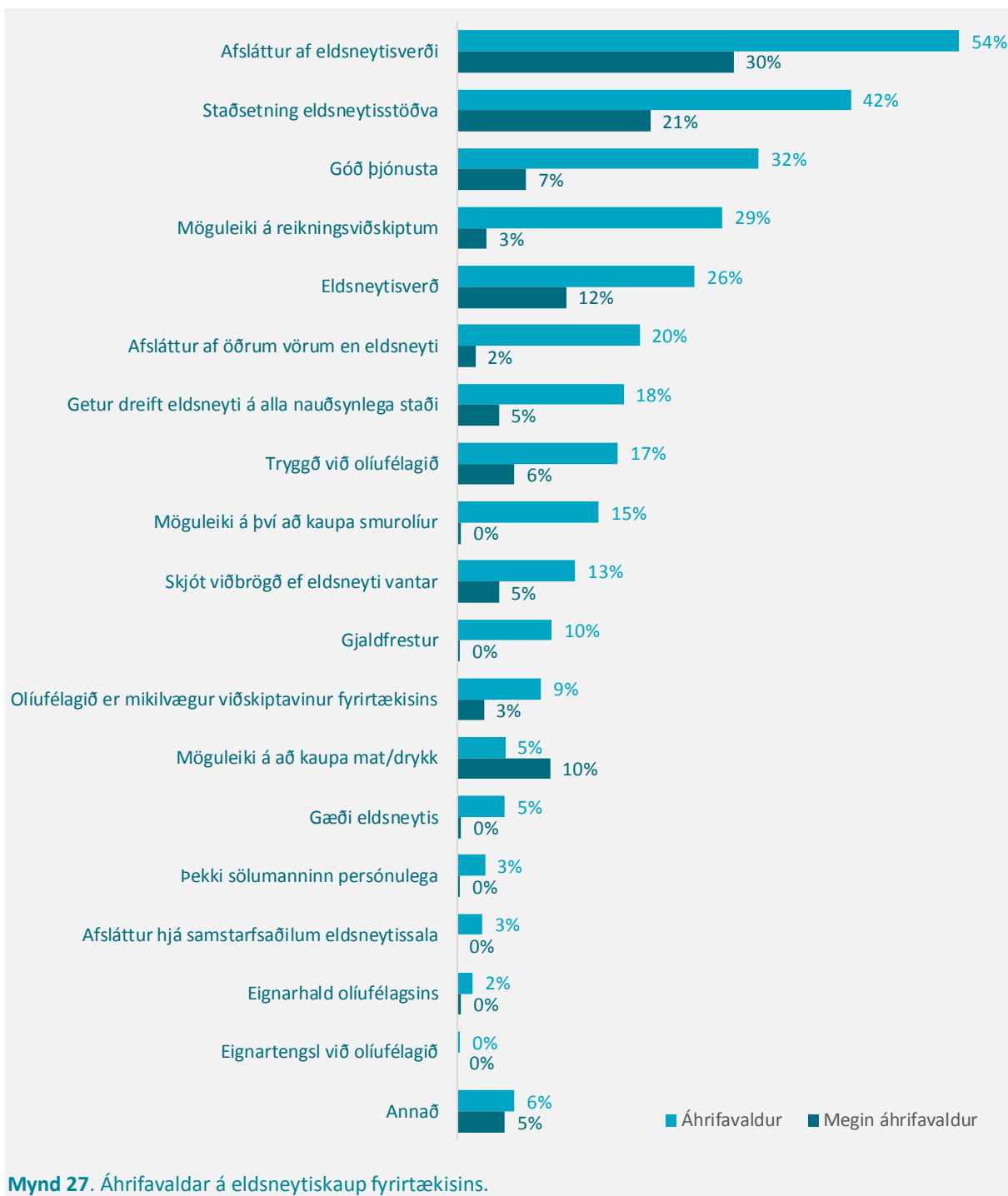
Aðeins 2% svarenda voru ekki með afslátt á þeirri tegund eldsneytis sem þeir kaupa mest af. Flestir, eða um 71% svarenda, voru með fastan afslátt í krónutölu, 15% með fastan afslátt í prósentum, og 3% með fast álag á heimsmarkaðsverð. Fyrirtæki fá 10 kr. afslátt ef miðað er við miðgildi svara en fyrirtæki eru að jafnaði með hærri afslátt eftir því sem þau kaupa meira magn á ári. Ríflega helmingur fyrirtækjanna hafði leitað eftir viðbótarafslætti umfram almenn afsláttarkjör, þar af 43% á undanförunum tólf mánuðum. Orðið var við 83% af beiðnunum. Þá höfðu olúfélögin frumkvæði að því að falast eftir viðskiptum við 30% svarenda á síðastliðnum tólf mánuðum en þar af var [x] atkvæðamest og hafði samband við 17% svarenda. Því stærrí sem fyrirtækin voru, hvort sem litið var til veltu eða keypts magns, því líklegra var að olúfélag hefði falast eftir viðskiptum sl. 12 mánuði.

Niðurstöður könnunarinnar gefa til kynna að olúfélögin noti afslætti til þess að skapa tryggð meðal viðskiptavina sinna en 31% fyrirtækja taldi tryggð vera meginástæðu þess afsláttar sem það fær. Tæpur þriðjungur nefndi hins vegar mikið magn sem ástæðu og um fjórðungur taldi afsláttinn aðallega til kominn vegna þess að tilboða var leitað.

Ríflega helmingur fyrirtækja sagði að afsláttur hefði áhrif á hvert þau beindu viðskiptum sínum helst og 30% töldu afsláttinn vera megináhrifavald. Næst mikilvægast þótti staðsetning eldsneytisstöðva en 42% töldu hana hafa áhrif á eldsneytiskaup og um 20% töldu hana vera megináhrifavald. Aðeins 11,7% nefndu að verð skipti meginmáli, en þó hlýtur það einnig að skipta þá máli sem nefndu afslátt sem aðalatriði. Því má draga þá ályktun að um 42% þeirra fyrirtækja sem versla við olúfélögin líti á eldsneytisverð með afslætti sem megináhrifavald eldsneytiskaupa. Um 17% töldu tryggð við eldsneytissala skipta máli og 6% töldu það skipta mestu máli.

„Ríflega helmingur fyrirtækja sagði að afsláttur hefði áhrif á hvert þau beindu viðskiptum sínum helst og 30% töldu afsláttinn vera megináhrifavald.“

¹⁴⁰ Sjá niðurstöður í viðauka B.4 – Neytendakönnun á meðal fyrirtækja.

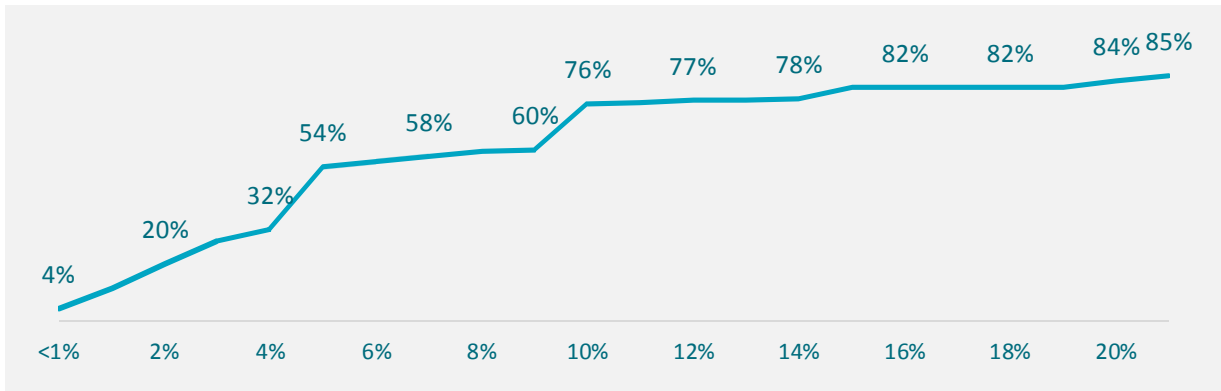


Þegar borin voru saman afsláttarkjör einstaklinga og fyrirtækja sem keyptu svipað magn og höfðu ekki óskað eftir viðbótarafslætti kemur í ljós að fyrirtækin nutu betri afsláttarkjara en einstaklingarnir. Munurinn reyndist vera 2,4-2,9 krónur á lítra og marktækur m.v. 95% öryggismörk.¹⁴¹

¹⁴¹ Afsláttur einstaklinganna reyndist vera 6,53-6,86 krónur á lítra en hjá fyrirtækjum sem keyptu svipað magn af eldsneyti reyndist hann vera 8,95-9,77 krónur á lítra. Sjá nánar í viðaukum B.3 og B.4.

Eins og sjá má á mynd 28 telja 54% fyrirtækja það fyrirhafnarinnar virði að leita til annars olúfélags ef verðið hækkaði um 5% miðað við markaðinn eða önnur olúfélög og 76% ef verðið myndi hækka um 10%. Þá svöruðu 9% því til að það væri ekki þess virði að leita til annars olúfélags óháð því hversu mikið verðið myndi hækka og 6% taldi sig aðeins hafa val um að versla við eitt félag.

„Þegar borin voru saman afsláttarkjör einstaklinga og fyrirtækja sem keyptu svipað magn og höfðu ekki óskað eftir viðbótarafslætti kemur í ljós að fyrirtækin nutu betri afsláttarkjara en einstaklingarnir.“



Mynd 28. Uppsafnað hlutfall fyrirtækja sem kváðust tilbúin að skipta um olúfélag ef það sem fyrirtækin versla alla jafnan við hækkaði verð um tiltekna prósentu umfram markaðinn eða önnur olúfélög.

Aðeins um 13,5% fyrirtækja kváðust myndu skipta um eldsneytistegund ef verðið á megineldsneytistegundinni sem þau kaupa hækkaði um 5% og verð annarra eldsneytistegunda héldist óbreytt og 24% í kjölfar 10% verðhækkunar. Um það bil helmingur fyrirtækjanna taldi sig ekki geta skipt um tegund. Þá taldi enginn svariandi að viðskiptabanki sinn hefði reynt að hafa áhrif á það af hverjum það kaupir eldsneyti.

5.4.3 Samantekt

Eins og fram kemur í upphafi kaflans þá getur hegðun viðskiptavina haft umtalverð áhrif á samkeppni. Athygli vekur að stór hluti viðskiptavina virðist vera tilbúin að veita olúfélögunum töluvert aðhald í sölu bifreiðaeldsneytis af dælu. Miðað við niðurstöður kannananna á meðal einstaklinga og fyrirtækja er um helmingur eldsneytiskaupenda tilbúinn að keyra í allt að 4 mínútur til þess að njóta u.þ.b. 5-10% lægra verðs. Af því má leiða að aðhald markaðar sé töluvert á svæðum þar sem stutt er á milli eldsneytisstöðva.

Það að afsláttarkjör stjórnist að nokkru leyti af keyptu magni gefur til kynna að afsláttarkjör séu í samræmi við það sem mætti búast við á hefðbundnum samkeppnismarkaði. Á það ber þó að minnast að ekki hefur verið farið í ítarlega greiningu á því að hve miklu leyti auknir afslættir stjórnast af kostnaðarhagræði, t.d. vegna aukins magns hjá viðkomandi eldneystissala.

Þau atriði sem valda þó mestu um hvar er keypt er þó verð og staðsetning. Um 40% svöruðu því til að verð eða möguleiki á því að nota afsláttakort skipti mestu máli og um 40% svöruðu því til að

„Þau atriði sem valda þó mestu um hvar er keypt er þó verð og staðsetning.“

staðsetning eldsneytisstöðvanna skipti mestu máli. Það vekur einnig nokkra athygli að einstaklingar virðast fá kerfisbundið lægri afslátt en fyrirtæki þrátt fyrir að kaupa svipað magn. Bendir það til þess að einstaklingar hafi minna afl í viðskiptum við olúfélögin heldur en fyrirtæki.

Jafnframt gefur það vísbendingu um að samkeppni olúfélaganna um viðskipti fyrirtækja sé virkari heldur en samkeppni þeirra um viðskipti við einstaklinga.

5.5 Samstarf og sameiginlegt eignarhald

Eitt einkenni markaða snýr að samstarfi fyrirtækja á markaði. Í þessum kafla verður vikið að því hvernig samstarfi fyrirtækja á eldsneytismarkaði er háttað. Hugtakið „samstarf“ nær til samvinnu tveggja eða fleiri fyrirtækja í rekstri þeirra. Það nær bæði til þess þegar fyrirtæki reka saman þriðja

„Það er ekki tilgangur markaðsrannsóknar að rannsaka hvort eða hvernig tiltekið samstarf eða sameiginlegt eignarhald fyrirtækjanna brjóti mögulega gegn bannreglu 10. gr. samkeppnislaga.“

fyrirtækið með sameiginlegu eignarhaldi og þegar samvinna þeirra grundvallast á skriflegu eða munnlegu samkomulagi milli fyrirtækjanna um kaup á vöru eða þjónustu af hvort öðru.

Áður en lengra er haldið í umfjöllun um samstarf fyrirtækjanna skal ítreka það sem fram kemur í kafla 4 hér að framan að samstarf fyrirtækjanna er í skýrslu þessari metið heildstætt og leitast eftir að greina áhrif þess. Það er ekki tilgangur markaðsrannsóknar að

rannsaka hvort eða hvernig tiltekið samstarf eða sameiginlegt eignarhald fyrirtækjanna brjóti mögulega gegn bannreglu 10. gr. samkeppnislaga. Í frummatsskýrslunni fer því ekki fram brotarannsókn heldur markaðsrannsókn sem undanfari mögulegra aðgerða samkvæmt c.-liðar 16. gr. samkeppnislaga.

5.5.1 Um mat á áhrifum á samkeppni

Samstarf fyrirtækja getur átt sér ýmsar birtingarmyndir, s.s. viðskipti með vörur og þjónustu þeirra á milli eða sameiginlegs eignarhalds á fyrirtækjum, og þar af leiðandi eru áhrif þeirra á samkeppni mismunandi. Meta þarf áhrif samstarfsins með hliðsjón af öðrum þáttum eins og kostnaðarhagræði og því hvort til staðar séu fákeppnisaðstæður o.s.frv. Eðli málsins samkvæmt skiptir jafnframt máli hvort fyrirtæki sem tengjast með þessum hætti eru keppinautar á sama markaði (lárétt), hvort þau séu í lóðréttu viðskiptasambandi (starfi á mismunandi sölustigum t.d. heildsali og smásali) eða hvort starfsemi þeirra skarist ekki.

Aðferðarfræði við mat á áhrifum samstarfs fyrirtækja á samkeppni á markaði er ekki ósvipuð og þegar samkeppnisleg áhrif samruna samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga eru metin. Í grundvallaratriðum togast þar á tvenn sjónarmið. Annars vegar er litið á mögulegan skaða af auknum markaðsstyrk sem af samstarfinu hlýst og hins vegar til m.a. kostnaðarhagræðis sem samstarfið kann að leiða til.¹⁴² Í tilvikum þar sem samstarfið fer gegn 10. eða 12. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu ef tiltekin skilyrði eru uppfyllt, sbr. 15. gr.¹⁴³

Til einföldunar verður umfjölluninni um samstarf á milli fyrirtækja skipt í tvo hluta. Annars vegar samstarf milli fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum sem felur í sér vöru- og þjónustukaup og hins vegar samstarf þar sem keppinautar hafa stofnað eða eignast félög saman.

5.5.1.1 Almennt

Ljóst er að samstarf keppinauta getur leitt af sér samkeppnishömlur. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004 var fjallað um samstarf og sameiginlegt eignarhald olíufélaganna. Þar segir:

„Eins og umfjöllun í þessari ákvörðun ber með sér hafa olíufélögin haft með sér talsverða samvinnu vegna samstarfsverkefna félaganna, sbr. t.d. samstarf félaganna á vettvangi Gasfélagsins og afgreiðslustöðvar á Keflavíkurflugvelli. Eins og gögn málsins bera með sér hefur þetta samstarf að talsverðu leyti stuðlað að alvarlegum takmörkunum á samkeppni. Samkeppnisráð telur því nauðsynlegt að beita heimildum sínum skv. 17. gr. samkeppnislaga til að tryggja virka samkeppni til frambúðar á þeim mörkuðum sem mál þetta varðar.“

Fjallað var síðan nánar um samvinnu olíufélaganna á Keflavíkurflugvelli, á vettvangi Gasfélagsins, við innkaup og innflutningi á eldsneyti, vegna samrekinna bensinstöðva og í tengslum við starfsemi Olíudreifingar. Taldi samkeppnisráð að þessi samvinna gæti ekki haldið áfram í óbreyttri mynd og benti á að á „fákeppnismarkaði eins og þeim markaði sem olíufélögin starfa á er öll slík samvinna keppinauta varhugaverð og til þess fallin að raska samkeppni eins og nánar er rakið í ákvörðuninni.“

¹⁴² Sjá um mat á samruna í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2014, kaup Bekei hf. á Bakkanum vöruhóтели ehf., ELKO ehf., EXPO Kópavogi ehf., ISP á Íslandi ehf., Kaupási ehf. og fasteignum í eigu Smáragarðs.

¹⁴³ Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:
„a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflri tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“

Var fyrir mælum beint til olíufélaganna um hætta eftirfarandi samstarfi:

- „1. Olíufélögin skulu leggja af viðskiptalega samvinnu í tengslum við innkaup og innflutning á fljótandi eldsneyti.
2. Olíufélögin skulu leggja af viðskiptalega samvinnu í tengslum við innkaup, innflutning og sölu á gasi.
3. Olíufélögin skulu leggja af viðskiptalega samvinnu í tengslum við sölu á fljótandi eldsneyti á Keflavíkurflugvelli.
4. Olíufélögin skulu hætta samrekstri á bensínstöðvum og samvinnu tengdum þeim samrekstri.“

Fram kemur í ákvörðun samkeppnisráðs að visst samstarf á olíumarkaðnum geti haft í för með sér jákvæð áhrif svo fremur sem það vinnur ekki gegn „viðskiptalegu sjálfstæði olíufélaganna.“ Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2005 var olíufélagunum þremur veitt undanþága frá 10. gr. samkeppnislaga til reksturs sameiginlegrar eldsneytisafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli (EAK). Í ákvörðun samkeppnisráðs segir:

„Í máli þessu þarf m.a. að taka afstöðu til þess hvort heimila beri olíufélagunum að reka sameiginlega afgreiðslustöð á Keflavíkurflugvelli og þá jafnvel hugsanlega hvort setja beri rekstrinum skilyrði til þess að tryggja að ekki eigi sér stað röskun á samkeppni. Gögn málsins bera með sér að rekstur eldsneytisafgreiðslustöðvar á flugvelli kallar á umtalsverða fjárfestingu t.d. í sérhæfðum tækjabúnaði í formi tankbifreiða til flutnings eldsneytis og afgreiðslubifreiða sem sjá um að sía eldsneyti áður en það er afgreitt. Þá kallar opnunartími allan sólarhringinn á mikinn rekstrarkostnað. Að mati samkeppnisráðs er ljóst að ein stöð skapar hámarkshagkvæmni hvað rekstur varðar og með því stuðlar samrekstur að bættri dreifingu á vöru og þjónustu í skilningi a. liðar 16. gr. samkeppnislaga. Má einnig benda á að í Evrópu er bróðurparturinn af afgreiddu flugvélaeldsneyti afgreitt í gegnum sameiginlegar afgreiðslustöðvar svipaðar þeirri sem mál þetta snýst um. Með því kostnaðarhagræði sem hlýst af sameiginlegri nýtingu á þeim dýra búnaði sem þarf til afgreiðslu á flugvélabensíni verður til hagræði fyrir neytendur, sbr. b-lið 16. gr. Það er einnig mat samkeppnisráðs að samkomulag olíufélaganna uppfylli skilyrði c. og d.-liða 16. gr.

Þó ber að athuga að sameiginlegur rekstur keppinauta eykur hættuna á að viðkomandi fyrirtæki fari að taka tillit hvert til annars og þar með dragi úr virkri samkeppni á markaðnum. Á þetta sérstaklega við á fákeppnismörkuðum eins og markaði þessa máls. Einnig verður að hafa hliðsjón af því að innan EAK fór fram umfangsmikið ólögmett samráð. Vísast hér til nánari umfjöllunar í ákvörðun

samkeppnisráðs nr. 21/2004, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004. Í þessu ljósi og til þess að tryggja að samkeppni verði ekki raskað þá telur samkeppnisráð nauðsynlegt að setja samrekstri olúfélaganna á EAK skilyrði á grundvelli 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga sem fram koma í eftirfarandi ákvörðunarorði.“

Af framangreindu leiðir að ávallt verður að tryggja eftir föngum að samstarf sem kann að vera nauðsynlegt bæti í raun hag almennings.

5.5.1.2 Vöru- og þjónustukaup

Keppinautar á tilteknum markaði geta keypt vörur eða þjónustu hver af öðrum. Ef þau viðskipti eru eins og hver önnur viðskipti á viðkomandi markaði hafa þau að öllu jöfnu ekki skaðleg áhrif á samkeppni. Skaðleg áhrif á samkeppni sem geta leitt af vöru- og þjónustukaupum keppinauta eiga

„Þrátt fyrir möguleg skaðleg áhrif samstarfs á samkeppni er mikilvægt að hafa í huga þá hagræðingu eða nýsköpun sem af samstarfinu getur hlotist og hvort hún skili sér til neytenda.“

sér stað þegar af eðli þeirra viðskipta leiðir aukið gagnsæi á markaðnum með auknu upplýsingaflæði á milli þeirra fyrirtækja sem koma að samstarfinu. Þá geta aukin viðskipti og tengsl milli fyrirtækjanna leitt til þess að þau verði háðari hvert öðru eða það dragi með öðrum hætti úr sjálfstæði þeirra á markaði. Aukið upplýsingaflæði getur þannig takmarkað möguleika keppinauta til þess að koma hvor öðrum á óvart auk þess sem það getur

aukið möguleika á samhæfðri hegðun. Ef keppinautarnir reiða sig á vöru- og þjónustukaup frá hvor öðrum þá getur það komið í veg fyrir að þeir ráðist í aðgerðir sem skaða hvor annan á öðrum mörkuðum sem getur dregið úr samkeppni.

5.5.1.3 Sameiginlegt eignarhald

Þegar keppinautar ákveða að hafa samstarf um að stofna félag í eigu tveggja eða fleiri þeirra (e. joint ventures) er það væntanlega alla jafna vegna þess að þeir telja hagkvæmara að sinna þeim rekstri sameiginlega heldur en sitt í hvoru lagi.

Algengasta form þesskonar samstarfs er sameiginlegt fyrirtæki sem sinnir rannsóknar- og þróunarstarfi (e. research joint ventures) fyrir eigendur sína og eru margskonar hagfræðileg rök sem geta stutt fyrirkomulag af því tagi. Má þar m.a. nefna að oft og tíðum geta rannsóknir og þróun verið þess eðlis að einstök fyrirtæki sjá sér ekki hag í að koma að þeim þar sem um leið og einhverjar

uppgötvanir verða til þá fá allir þeir sem taka þátt í samstarfinu aðgang að uppfinningunni. Samstarf fyrirtækja um rannsóknir getur rutt þessum hindrunum úr vegi.¹⁴⁴

Fyrirgreind möguleg neikvæð áhrif samstarfs á samkeppni sem fjallað er um í kafla 5.5.1.2 eiga jafnframt við um samstarf í formi sameiginlegs eignarhalds. Á hinn bóginn eru til viðbótar einnig eftirfarandi neikvæð áhrif sem geta stafað af sameiginlegu eignarhaldi fyrirtækja á markaði :

1. Það getur leitt til aukinnar hættu á samráði keppinautanna þar sem fyrirtæki geta með sameiginlegu eignarhaldi öðlast greiðari aðgang að mikilvægum upplýsingum um hvor annan, réttindi til þess að hafa áhrif á viðskiptastefnu og aukna möguleika á samskiptum hvor við annan (vettvangur samráðs eða samstilltra aðgerða getur myndast).
2. Lóðrétt eignatengsl geta leitt til útilokunar annarra keppinauta eða nýrra aðila. Í tilfalli fyrirtækis sem starfar t.d. á efra sölustigi (t.d. heildsali) og á hluta í fyrirtæki sem starfar á neðra sölustigi (t.d. smásali), gæti fyrirtækið sem starfar á efra sölustiginu haft hvata til þess að neita öðrum smásölum um aðföng til þess að hygla fyrirtækinu sem það á hluta í og öfugt.¹⁴⁵

5.5.1.4 Möguleg hagræðing

Þrátt fyrir möguleg skaðleg áhrif samstarfs á samkeppni er mikilvægt að hafa í huga þá hagræðingu eða nýsköpun sem af samstarfinu getur hlotist og hvort hún skili sér til neytenda. Þannig getur sjálft samstarfið leitt til beins ávinnings fyrir neytendur, t.d. ef í samstarfinu felst aukin þjónusta, nýjung í framleiðslu, meira öryggi varðandi vöru eða að úr aðgangshindrunum dragi. Jafnframt getur í samstarfinu falist kostnaðarhagræði. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að neytendur fái hlutdeild í því hagræði. Samstarf keppinauta er jákvætt ef við blasir að kostir þess séu meiri en gallarnir, sbr. 15. gr. samkeppnislaga.

Kostnaði fyrirtækja er almennt skipt í tvo meginflokkka, fastan og breytilegan.

- Fastur kostnaður: Skilgreina má fastan kostnað sem kostnað sem ekki breytist þótt framleitt og/eða selt sé meira af viðkomandi einingum.
- Breytilegur kostnaður: Breytilegan kostnað má aftur á móti skilgreina sem kostnað sem breytist þegar framleiddar og/eða seldar eru fleiri einingar.

Jaðartekjur eru breytingar á heildartekjum vegna sölu á einni einingu í viðbót og jaðarkostnaður er breyting á heildarkostnaði vegna framleiðslu á einni viðbótareiningu. Í hefðbundnum hagfræðilegum líkönnum eykst jaðarkostnaður eftir því sem meira er framleitt og jaðartekjur minnka. Almennar

¹⁴⁴ Massimo Motta, *Competition Policy – Theory and Practice* (2004, bls. 202-207). Cambridge University Press.

¹⁴⁵ Sjá t.d. umfjöllun í „Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings“ Official Journal (C 31/03, bls. 6 og 10). OECD Minority Shareholdings (2008).

hagfræðikenningar segja til um að fyrirtæki hámarki hagnað sinn með því að selja framleiðslu sína þangað til jaðartekjur samsvari jaðarkostnaði. Í því felst að eftir að ákvarðanir um fastan kostnað, s.s. fjárfestingu í birgðatönkum, og framleiðleiddslugetu, s.s. stærð birgðatanka, hafa verið teknar grundvallast verðákvæðanir fyrirtækjanna á breytilegum kostnaði og eftirspurn en fastur kostnaður hefur þar engin áhrif. Á hefðbundnum samkeppnismörkuðum ættu fyrirtækin því að hafa hvata til að veita neytendum hlutdeild í kostnaðarhagræði sem hlýst af samstarfi, ef samstarfið leiðir til lægri breytilegs kostnaðar og hefur ekki skaðleg áhrif á samkeppni.¹⁴⁶ Fyrirtækin hafa hins vegar síður slíkan hvata ef hagræðið nær eingöngu til fasts kostnaðar.

5.5.2 Lýsing á samstarfi fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum

Í þessum kafla verður sett fram yfirlit yfir samstarf þeirra fyrirtækja sem starfa á eldsneytismarkaðnum. Nánar tiltekið er um að ræða yfirlit frá miðju árinu 2013. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hefur ekki orðið nein breyting á samstarfi eða sameiginlegu eignarhald frá þeim tíma.¹⁴⁷

Hér skal haft í huga að einstaka samstarf fyrirtækjanna getur grundvallast á heimild Samkeppniseftirlitsins t.a.m. um undanþágu fyrir samstarfinu skv. 15. gr. samkeppnislaga og er það tiltekið sérstaklega í eftirgreindu yfirliti. Sömuleiðis ber að ítreka að mál tengd einstaka samstarfi fyrirtækjanna voru til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu við upphaf markaðsrannsóknarinnar.

¹⁴⁶ Sjá hér 98. mgr. í leiðbeiningum Eftirlitsstofnunar EFTA um beitingu á ákvæði 3. mgr. 53. gr. EES samningsins (2007/EES/42/01) en þar segir: „Eðli hagræðingarinnar hefur einnig mikið að segja. Samkvæmt hagfræðikenningum leitast fyrirtæki við að ná hámarkshagnaði með því að selja framleiðslueiningar þar til jaðartekjur eru jafnháar jaðarkostnaði. Jaðartekjur eru sú breyting á heildartekjum sem leiðir af sölu einnar framleiðslueiningar í viðbót og jaðarkostnaður er sú breyting á heildarkostnaði sem fylgir framleiðslu á einni framleiðslueiningu í viðbót. Af þessari grundvallarreglu leiðir að fyrirtæki, sem leitast við að hámarka hagnað, lætur ákvæðanir sínar um framleiðslu og verðlagningu að jafnaði ekki ráðast af föstum kostnaði (þ.e. kostnaði sem breytist ekki með framleiðslumagni) heldur af breytilegum kostnaði (þ.e. kostnaði sem breytist með framleiðslumagni). Eftir að lagt hefur verið í fastan kostnað og framleiðslugeta liggur fyrir ráðast ákvæðanir um verðlagningu og framleiðslu af breytilegum kostnaði og eftirspurn. Dæmi um þetta er þegar tvö fyrirtæki framleiða hvort um sig tvær vörur í tveimur framleiðslukerfum sem aðeins nýtast að hálfu. Með samningi um sérhæfingu kunna fyrirtækin tvö að geta sérhæft sig í framleiðslu annarrar vörunnar og losað sig við framleiðslukerfið sem er notað fyrir hina vöruna. Jafnframt kann sérhæfingin að gera fyrirtækjunum kleift að draga úr breytilegum aðfanga- og birgðakostnaði. Bein áhrif á ákvæðanir fyrirtækjanna um verðlagningu og framleiðslumagn koma aðeins fram vegna síðarnefnda sparnaðarinnar enda hefur hann áhrif á jaðarkostnað framleiðslunnar. Þó að hvort fyrirtækjanna um sig losi sig við annað framleiðslukerfið minnkar það ekki breytilegan kostnað þeirra og hefur ekki áhrif á framleiðslukostnaðinn. Af þessu leiðir að fyrirtæki geta búið við beina örvun til að láta hagræðingu, sem dregur úr jaðarkostnaði, ganga til neytenda í mynd aukins framboðs og lægra verðs, þó að þau búi ekki við beina örvun af því tagi til hagræðingar sem dregur úr föstum kostnaði. Þess vegna standa meiri líkur til að neytendur öðlist sanngjarna hlutdeild í kostnaðarhagræðingu þegar um ræðir lækkun breytilegs kostnaðar en þegar um ræðir lækkun á föstum kostnaði.”

¹⁴⁷ Var miðað við þetta tímamark að undanskyldu frásögn yfirlitsins af samstarfi Skeljungs og Atlantsólíu um kaup á eldsneyti í heildsölu en fyrirtækin hættu því samstarfi árið 2015 og Atlantsólía hóf í kjölfarið sjálft að flytja inn eldsneyti með Statoil. Þar með hættu félögin einnig samstarfi um birgðahald og dreifingu eldsneytis á Akureyri og Egilsstöðum. Um samstarfið á Akureyri hafði áður verið fjallað um í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2010, *Undanþága frá samstarfi Atlantsólíu og Skeljungs við flutning og áfyllingu olíu*. Í kjölfarið eða í upphafi árs 2015 hóf Atlantsólía samstarf við [§].

5.5.2.1 Sameiginlegt eignarhald

Sameiginlegt eignarhald starfandi fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum er eftirfarandi (einnig er fjallað um einstaka samstarf eða sameiginlegt eignarhald í kafla 2.4 hér að framan):

Olíudreifing

Stærsta félagið sem er í sameiginlegu eignarhaldi olíufélaganna, N1 og Olís, er Olíudreifing ehf. Félagið geymir og dreifir öllu eldsneyti fyrir eigendur sína. Olíudreifing selur einnig þjónustu er tengist viðhaldi á eldsneytisdælum, birgðatönkum og kynditækjum, bílaþvott, bremsuprófunartæki. Jafnframt selur fyrirtækið tæknilega ráðgjöf og búnað er tengist meðhöndlun, geymslu og afgreiðslu á eldsneyti auk fjölda annarra vara, s.s. eldsneytisdælur, skilti, myndavélakerfi, skyggni o.fl. Fyrirtækið starfar á grundvelli ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/1995, *Kaup Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. og stofnun Olíudreifingar ehf.*, þegar hið nýja samrekstrarfyrirtæki yfirtók dreifingar- og birgðastarfsemi Olíufélagsins (nú N1) og Olís, sbr. einnig ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 21/2004.¹⁴⁸

Eldsneytisbirgðageymslan á Keflavíkurflugvelli (EBK) og Eldsneytisafgreiðslan á Keflavíkurflugvelli (EAK)

Eldsneytisbirgðageymslan á Keflavíkurflugvelli (EBK) og Eldsneytisafgreiðslan á Keflavíkurflugvelli (EAK) eru fyrirtæki sem staðsett eru á Keflavíkurflugvelli og eru í sameiginlegri eigu þriggja olíufélaganna (Icelandair á þó 25% í Eldsneytisbirgðageymslunni á Keflavíkurflugvelli á móti Skeljungu, N1 og Olís sem eiga 25% hlut hvert). Eru fyrirtækin einu aðilarnir sem bjóða upp á birgðageymslu og eldsneytisafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli. Eins og fram kom hér að framan starfar EAK á grundvelli undanþágu samkeppnisráðs nr. 27/2005, *Beiðni olíufélaganna um undanþágu á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga (núgildandi 15. gr.) til rekstrar sameiginlegrar eldsneytisafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli.*, sbr. einnig ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 37/2007.

Icelandic Tank Storage

Icelandic Tank Storage er í eigu Olíudreifingar og Atlantic Tank Storage en Icelandic Tank Storage leigir olíubirgðastöðvarnar í Helguvík, Austur- og Vesturstöð á Keflavíkurflugvelli og Litla-Sand í Hvalfirði af Olíudreifingu. Einnig leigir fyrirtækið olíubirgðastöðina að Mið-Sandi af Atlantic Tank Storage. Í báðum tilfellum annast Atlantic Tank Storage markaðssetningu birgðatankanna og Olíudreifing rekstur og viðhald tankanna.

¹⁴⁸ Bls. 961-966.

Fjölver

Fjölver er fyrirtæki í jafnri eigu Skeljungs, N1 og Olís og sinnir prófunum á eiginleikum jarðolíuefna (eldsneyti, smurefni og bik) og eftirliti með magni fljótandi eldsneytis.

Olíudreifing og Skeljungur eiga eða hafa átt ýmsar eignir saman er tengjast allar rekstri birgðatanka en í sumum þessara tilvika er ekki eingöngu um að ræða sameiginlegt eignarhald sem slíkt heldur einnig samstarf um t.d. rekstur eignanna og því tengdu. Helstu eignirnar sem um er að ræða eru:

1. [X]

[X]

2. [X]

[X]

3. [X]

[X]

4. [X]

[X]

5. [X]

[X]

6. [X]

[X]

5.5.2.2 Vöru- og þjónustukaup

Samstarf fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum sem flokka má sem vöru- og þjónustukaup eru eftirfarandi:

Olíudreifing og N1/Olís

Fjallað er um eignartengsl N1 og Olís með sameiginlegu eignarhaldi á Olíudreifingu hér að framan og í kafla 2.4. Með eignarhaldi sínu felst samstarf þeirra nánar tiltekið í hnotskurn í að félagin hafa með sér samstarf og samrekstur um birgðahald og dreifingu eldsneytis.

Olíudreifing og Skeljungur

1. [X]

[X]

2. [X]

[X]

3. [X]

[X]

4. [X]

- [✂]
5. [✂]
[✂]
6. [✂]
[✂]
7. [✂]
[✂]
8. Samningur við Úrvinnslusjóð um söfnun, geymslu og eyðingu á úrgangsolíu.
Olíudreifing og Skeljungur standa í sameiningu að þjónustusamningi við Úrvinnslusjóð.¹⁴⁹ Samningurinn tekur til söfnunar, vinnslu og eyðingar úrgangsolíu á landsvísu.
9. [✂]
[✂]
10. [✂]
[✂]

Atlantsolía og Olíudreifing

1. [✂]
[✂]
2. [✂]
[✂]
3. [✂]
[✂]

Olíudreifing og Atlantic Tank Storage/Icelandic Tank Storage

1. Hvalfjörður.
- a) [✂]
b) [✂, ¹⁵⁰✂.]
c) [✂]
2. Helguvík og Fuel East og Fuel West við Keflavíkurflugvöll.
- a) [✂]

¹⁴⁹ Úrvinnslusjóður starfar samkvæmt lögum nr. 162/2002 um úrvinnslugjald. Sjá nánar um hlutverk Úrvinnslusjóðs. Sjá einnig ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 17. október 2013 nr. 24/2013, *Ósk umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 vegna samstarfs seljanda smurolíu um söfnun og förgun úrgangsolíu.*

¹⁵⁰ Til upplýsinga um Birgðastöðina Miðsandi má vísa í samrunaákvörðun Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun nr. 19/2013, *Samruni Atlantic Tank Storage ehf., Skeljungs hf. og Birgðastöðvarinnar Miðsandi ehf.*

Statoil hefur gert samning við Olíudreifingu (vegna tanka [☒]), Skeljung ([☒]) og við Icelandic Tank Storage ([☒]). Um er að ræða samninga um leigu Statoil á þessum tönkum sem veita Statoil aðgang að rými fyrir ótollafgreitt eldsneyti til að selja viðkomandi félögum.

Fyrirliggjandi eru samningar milli Icelandic Tank Storage og Skeljungs, N1 og Olís um [☒]. Þá eru fyrirliggjandi samningar milli sömu olúfélaga og Eldsneytisbirgðastöðvar á Keflavíkurflugvelli (EBK) og Eldsneytisafgreiðslu Keflavíkurflugvelli (EAK) um geymslu og afgreiðslu á flugsteinolíu á Keflavíkurflugvelli.

„Athygli vekur að samstarfið, þ.á m. sameiginlegt eignarhald, er fyrirferðamest á birgða- og dreifingastigi markaðarins.“

5.5.3 Áhrif á samkeppni

Af framangreindu yfirliti yfir samstarf fyrirtækjanna á eldsneytismarkaðnum má sjá að tengsl þeirra eru talsverð þótt umfang hverra viðskipta eða sameiginlegs eignarhalds sé mismikið og mismunandi. Athygli vekur að samstarfið, þ.á m. sameiginlegt eignarhald, er fyrirferðamest á birgða- og dreifingastigi markaðarins. Það gæti átt sér skýringar að mati samkeppnisyfirvalda eins og nánar verður rakið hér síðar.

5.5.3.1 Sameiginlegt eignarhald

5.5.3.1.1 Almenn

Sameiginlegt eignarhald keppinauta á fyrirtækjum sem starfa á eldsneytismarkaðnum grundvallast í flestum tilvikum á því að um er að ræða rekstur á aðstöðu til þess að geyma, dreifa og afgreiða eldsneyti. Víðtækasta samstarfið á eldsneytismarkaðnum er sameign N1 og Olís á Olíudreifingu. Einnig má nefna sameiginlegt eignarhald þriggja stærstu olúfélaganna á birgðatönkum og afgreiðslu eldsneytis á Keflavíkurflugvelli. Öll samvinna af þessum toga er til þess fallin að draga úr samkeppni þar sem samstarfið skapar hættu á að viðkomandi fyrirtæki fari að taka tillit til hvor annars, að upplýsingamiðlun aukist og þar með dragi úr virkri samkeppni á viðkomandi markaði.

Ef metinn er hvers konar kostnaður lækkar við sameiginlegt eignarhald á birgðatönkum þá er hann að mestu fastur en ekki breytilegur; þ.e. hann breytist lítið í hlutfalli við selt magn. Kostnaður vegna dreifingar er að jafnaði fastur þegar flutt eru eitt til 40 tonn en breytilegur í stökkum, þ.e. þegar það þarf að flytja 41-80 tonn af eldsneyti þarf tvo olúflutningabifreiðar og svo framvegis.

Hér skiptir verulegu máli að birgðatankar eru mjög mikilvæg eða eftir atvikum ómissandi aðstaða fyrir þá sem vilja starfa á smásölustiginu. Af þeim sökum getur það verið umtalsverð aðgangshindrun ef aðgangur að viðkomandi tanki er ekki fyrir hendi. Í því sambandi ber að

„Af þeim sökum getur það verið umtalsverð aðgangshindrun ef aðgangur að viðkomandi tanki er ekki fyrir hendi.“

nefna að á vissum landfræðilegum mörkuðum, s.s. vegna birgðahalds á Vestfjörðum, getur verið óarðbært eða ómögulegt fyrir nýjan aðila að byggja birgðatank til þess að geta seld eldsneyti í smásölu (bæði til neytenda og stórnotenda) og að sama skapi sé illmögulegt að bjóða samkeppnishæft verð ef eldsneytið er keyrt með olíuflutningabifreið á viðkomandi markað.¹⁵¹ Birgðarými sem fellur undir fyrrgreindar aðstæður svipar því til náttúrulegrar einokunar og aðstaðan getur því verið ómissandi fyrir þann sem vill starfa á markaðnum. Því getur aðgangur að birgðarými haft talsverð áhrif á þá vegalengd sem þarf að flytja eldsneytið með eldsneytisbifreið. Það ætti að öðru óbreyttu að lækka flutningskostnaðinn sem hefði svipuð áhrif og ef breytilegur kostnaður lækkaði. Jafnframt myndi sameiginleg nýting auka aðgengi að markaði sem gæti þá stuðlað að fjölgun keppinauta á smásölustiginu. Því getur fastur kostnaður skipt máli fyrir samkeppni þótt hann hafi ekki bein áhrif á verðákvarðanir fyrirtækja.

Í dreifingu á eldsneyti eru fyrrgreind rök ekki jafn sterk af þeirri ástæðu að kostnaður vegna hennar

„Í því ljósi er mikilvægt að tryggð verði að þegar um er að ræða sameiginlegt eignarhald á birgðatönkum sem leiðir til umtalsvert lægri kostnaðar þá sé gripið til nauðsynlegra ráðstafana til að koma í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum.“

er breytilegur að mestu leyti, aðeins sokkinn að litlu leyti og tiltölulega auðvelt er að selja olíuflutningabifreið eða nýta hana á öðrum vettvangi ef á þarf í samanburði við birgðatank. Jafnframt er ekki einsýnt að flutt magn, svo fremi sem olíuflutningabifreiðin sé fulllestuð, hafi áhrif á breytilegan kostnað fyrirtækisins.

Sameiginlega eignarhaldið á birgðatönkum getur því skilað sér í lægra verði til neytenda í þeim tilvikum þar sem um er að ræða landfræðilega markaði þar sem færa má rök fyrir því að í birgðahaldi felist náttúruleg einokun svo lengi sem gætt er að því að eignarhaldið skaði ekki samkeppni og eftir atvikum, að nýir keppinautar hafi aðgang tönkunum.

Í því ljósi er mikilvægt að tryggð verði að þegar um er að ræða sameiginlegt eignarhald á birgðatönkum sem leiðir til umtalsvert lægri kostnaðar þá sé gripið til nauðsynlegra ráðstafana til að koma í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Ekki er talin ástæða til þess að heimila sameiginlegt eignarhald á dreifingarfyrirtækjum nema sérstakar aðstæður séu fyrir hendi á viðkomandi markaði eða sýnt sé að breytilegur kostnaður lækki í kjölfarið.

¹⁵¹ Má nefna að í svörum Atlantsolíu frá 12. ágúst 2013 segir eftirfarandi um lýsingu á þeim aðgangshindrunum í birgðahaldi og dreifingu sem nýir aðilar þurfa að yfirstíga eða stækka rekstur sinn: „Uppbygging á birgðarými er mjög kostnaðarsöm og mun fyrirsjáanlega ekki standa undir sér á minni mörkuðum sem staðsettir eru utan höfuðborgarsvæðisins. Minni aðilar sem stækka vilja rekstur sinn og fjölga sölustöðum þurfa því að keyra með eldsneyti frá höfuðborgarsvæðinu og út á landsbyggðina. Slíkt er mögulegt í ákveðinn fjarlægðarradíus umhverfis höfuðborgarsvæðið, miðað við staðsetningu birgðastöðva. Þegar hins vegar um lengri vegalengdir er að ræða er oft og tíðum t.a.m. yfir erfiða fjallvegi að fara og slíkur flutningur orðinn mun dýrari. Einnig koma hér inn í myndina öryggis- og umhverfissjónarmið. Ef ekki nást samningar við aðra aðila á markaði um að sjá um dreifingu má segja að fjárfesting í birgðarými á landsbyggðinni sé aðgangshindrun að ákveðnum lands[s]væðum.“ Svipuð sjónarmið er að finna í svörum Skeljungs móttakin 16. júlí 2013. Sjá nánar í kafla 5.8.3 hér síðar.

5.5.3.1.2 Samrekstur Olíudreifingar

Þrátt fyrir almenna umfjöllun hér að framan um áhrif sameiginlegs eignarhalds keppinauta á samkeppni er talið tilefni til þess að fjalla sérstaklega um tilurð og möguleg áhrif samreksturs keppinauta um Olíudreifingu á samkeppni, en Olíudreifing er stærsta fyrirtækið í sameiginlegri eigu keppinauta á markaðnum og dreifir öllu eldsneyti og geymir fyrir eigendur sínar.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995, *Kaup Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. og stofnun Olíudreifingar ehf.*, kemur fram að stofnun samrekstrarfyrirtækisins Olíudreifingar feli í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Hann leiði til samþjöppunar á markaði fyrir birgðahald og dreifingu. Í ákvörðuninni fór fram mat á áhrifum samrekstrarins á samkeppni, mögulegri hagræðingu og samkeppnisaðstæðum á markaðnum. Samantekið voru forsendurnar fyrir því að heimila samrunann og þar með samreksturinn eftirfarandi:

- Olíudreifing væri þjónustufyrirtæki fyrir móðurfyrirtækin og muni ekki stunda virka markaðssókn.
- Taldar voru líkur á innkomu erlends aðila á eldsneytismarkaðinn, Irving Oil, sem talið var að myndi „*gjörbreyta samkeppnisaðstæðum á olíumarkaðnum*“ og samrekstur Olíudreifingar myndi gera „*móðurfyrirtækin betur í stakk búin að takast á við samkeppnina við það öflugra félag.*“
- Olíudreifing hafði haft a.m.k. í upphafi ákveðið forskot á Skeljung í krafti hagkvæmni stærðarinnar. Það dragi þó ekki verulega úr samkeppni á þeim markaði vegna styrkrar stöðu Skeljungs.
- Talið var að stofnun Olíudreifingar samrýmdist markmiði samkeppnislaga um hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Erfitt væri þó að meta hvort eða að hve miklu leyti Olíufélagið (nú N1) og Olís gætu hagrætt í eigin rekstri, hvort félag um sig. Varðandi hagræðingu samrekstursins var á hinn bóginn vísað í ákvörðuninni til reglna um mengunarvarnir og komið væri að því að endurnýja allar birgðastöðvarnar. Í ákvörðuninni er loks almennt talið að íhlutun yfirvalda um samstarf keppinautanna með Olíudreifingu myndi draga úr getu fyrirtækjanna til að hagræða með þeim hætti sem þau myndu kjósa.

Margar af forsendum ákvörðunarinnar sem taldar voru vega þyngra en neikvæð áhrif samrekstrar á samkeppni eiga ekki lengur við að mati Samkeppniseftirlitsins eða urðu ekki að veruleika á þessum tuttugu árum síðan ákvörðunin var tekin.

Í þessu samhengi er fyrst að líta til þess að fjallað var um reynsluna af Olíudreifingu í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 31/2004 en þar kemur fram að félagið hafi aflað og miðlað viðkvæmum upplýsingum til eigenda sinna og nýtt í tengslum við samráð olíufélaganna þriggja. Fór sú háttsemi

Olíudreifingar gegn þeim skilyrðum sem samkeppnisráð hafði sett vegna stofnunar félagsins. Til að tryggja að samskonar samráð myndu ekki aftur eiga sér stað á vettvangi Olíudreifingar voru sett skilyrði sem miðuðu að því að tryggja sjálfstæði félagsins. Hér skal því haldið til haga að samkvæmt

„[...]svör olíufélaganna við markaðsrannsókninni vegna þessa samstarfs eða samrekstrar gefa ekki tilefni til þess að ætla að rekstur Olíudreifingar veiti viðskiptavinum móðurfélaganna sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af samstarfinu hlýst.“

fyrirliggjandi gögnum er aðskilnaður móðurfélaganna og Olíudreifingar til staðar, bæði rekstrarlega og stjórnunarlega.

Hvað varðar stöðuna í dag skal bent á að svör olíufélaganna við markaðsrannsókninni vegna þessa samstarfs eða samrekstrar gefa ekki tilefni til þess að ætla að rekstur Olíudreifingar veiti neytendum móðurfélaganna sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af samstarfinu hlýst. Í svörum Olís má finna sjónarmið um að ítrekað hafi verið sýnt fram á mikla hagræðingu og

sparnað sem náðst hefur með samstarfinu. Ljóst sé að:

„mestur hluti þess sparnaðar hefur gengið til endanlegra notenda eldsneytis, svo sem sjá má af afkomutölum olíufélaganna sem Olíudreifing þjónar.“ Hafi þetta samstarf sparað neytendum „verulegar fjárhæðir og samhliða aukið stórlega samkeppni á markaðnum í þessum kostnaðarþáttum [...]“.¹⁵²

Í svörum N1 við vinnslu markaðsrannsóknarinnar hefur komið fram að félagið hafi reiknað „út hvort hagkvæmt sé að skipta Olíudreifingu upp. Niðurstaða þeirra útreikningar var að svo væri ekki.“ Jafnframt tiltekur félagið í svörum sínum að:

„ástæður þess að tekist hafi að hagræða jafn mikið og raun er vitni í dreifingu eldsneytis og rekstri birgðastöðva sé sú að olíufélögin sjálf hafa haldið á þessum framleiðsluþáttum og þar með hafi skapast hvati í kerfinu til þess að hagræða eins mikið og mögulegt er. [...] er það þekkt í samkeppnisfræðum að félög kjósa lóðréttu samþættingu eingöngu ef það er hagstæðasta leiðin við að koma vöru á framfæri.“¹⁵³

¹⁵² Úr svörum Olís, þegar Samkeppniseftirlitið leitaði eftir sjónarmiðum fyrirtækisins um samstarf, eignarhald og stjórnunartengsl þeirra fyrirtækja sem starfa á eldsneytismarkaðnum þar sem greina þurfti að hvaða leyti núverandi samstarf milli þeirra fyrirtækja sem starfa á markaðnum, s.s. í gegnum birgðahald og dreifingu, gæti verið samkeppnishamlandi auk þess sem vega þurfti og meta hvort hagkæmnissjónarmið gætu réttlætt samstarfið miðað við núverandi markaðsaðstæður. Bréf Olís til Samkeppniseftirlitsins frá 15. júlí 2013.

¹⁵³ Úr svörum N1, þegar Samkeppniseftirlitið leitaði eftir sjónarmiðum fyrirtækisins um samstarf, eignarhald og stjórnunartengsl þeirra fyrirtækja sem starfa á eldsneytismarkaðnum þar sem greina þurfti að hvaða leyti núverandi samstarf milli þeirra fyrirtækja sem starfa á

Olíudreifing bendir á í svörum sínum að það sé álit fyrirtækisins að það sé virk samkeppni á milli þeirra tveggja aðila sem eru með starfsemi í geymslu og dreifingu eldsneytis á landsvísu, þ.e. Olíudreifingar og Skeljungs. Sameiginlegt eignarhald N1 og Olís leiði til þess að hægt sé að ná fram ýrtrustu hagræðingu í innkaupum og dreifingu á bensíni og olíu. Gríðarleg sérfræðiþekking og reynsla í umhverfis- og öryggismálum myndist.¹⁵⁴

Í upplýsingum frá Olíudreifingu kemur m.a. fram að félagið hafi að beiðni eigenda sinna lagt mat á kostnaðarlegt hagræði Olíudreifingar. Það hafi verið metið verulegt og ávinningur eigenda félagsins sé sá sparnaður sem núverandi dreifikerfi félagsins feli í sér í samanburði við ef N1 og Olís myndu sjálf annast birgðahald og dreifingu. Uppskipting myndi að mati Olíudreifingar fela í sér verulegan kostnaðarauka fyrir N1 og Olís. Þrýstingur myndi myndast á samstarf söluaðila til að hagræða í sínum rekstri og samskipti þeirra á milli myndi óhjákvæmilega aukast líka að mati Olíudreifingar.¹⁵⁵ Það sem veikir þó rök um verulegan kostnaðarauka og aukið samstarf söluaðila er að aðeins er litið til þeirrar sviðsmynda þar sem bæði N1 og Olís sjá sjálf um dreifingu og birgðahald í framhaldi af uppskiptingu Olíudreifingar. Til að mynda er sá möguleiki ekki kannaður að félögin geti hagað þessum þáttum á annan hátt, s.s. með því að úthýsa birgðahaldi og dreifingu, að hluta til eða öllu leyti.

Við greiningarvinnu markaðsrannsóknarinnar hafa ekki komið fram vísbendingar um að neytendur á smásölustigi hafi notið lægra verðs frá N1 og Olís í samanburði við Skeljung og Atlantsolíu vegna lægri kostnaðar við dreifingu og birgðahald. Þá hefur Orkan, í eigu Skeljungs, að jafnaði undanfarin ár boðið fram lægsta bifreiðaeldsneytisverðið á markaðnum þrátt fyrir að njóta ekki fyrrgreindrar hagræðingar. Á engan hátt er því augljóst að neytendur og aðrir viðskiptavinir hafi notið ábata af því samstarfi N1 og Olís sem felst í tilvist Olíudreifingar. Ber að áréttast að í stofnun Olíudreifingar fólst eðli málsins samkvæmt að tvö af stærstu olíufélögum landsins hættu að keppa í mikilvægum hluta starfsemi sinnar.

„Á engan hátt er því augljóst að neytendur og aðrir viðskiptavinir hafi notið ábata af því samstarfi N1 og Olís sem felst í tilvist Olíudreifingar.“

markaðnum, s.s. í gegnum birgðahald og dreifingu, gæti verið samkeppnishamlandi auk þess sem vega þurfti og meta hvort hagkæmnissjónarmið gætu réttlætt samstarfið miðað við núverandi markaðsaðstæður. Bréf N1 til Samkeppniseftirlitsins frá 9. júlí 2013.

¹⁵⁴ Úr svörum Olíudreifingar, þegar Samkeppniseftirlitið leitaði eftir sjónarmiðum fyrirtækisins um samstarf, eignarhald og stjórnunartengsl þeirra fyrirtækja sem starfa á eldsneytismarkaðnum þar sem greina þurfti að hvaða leyti núverandi samstarf milli þeirra fyrirtækja sem starfa á markaðnum, s.s. í gegnum birgðahald og dreifingu, gæti verið samkeppnishamlandi auk þess sem vega þarf og meta hvort hagkæmnissjónarmið gætu réttlætt samstarfið miðað við núverandi markaðsaðstæður. Bréf Olíudreifingar móttékið 8. júlí 2013.

¹⁵⁵ Úr svörum Olíudreifingar til Samkeppniseftirlitsins 10. febrúar 2014.

Samkeppniseftirlitið hefur litið til sjónarmiða olíufélaganna við markaðsrannsóknina varðandi umrætt samstarf N1 og Olís á þessu þýðingarmikla stigi sem birgðahald og dreifing er fyrir markaðinn í heild sinni. Má nefna að ekki var hægt að greina að eignarhald þessara lóðrétt samþætta keppinauta á umræddum rekstraraðila birgða- og dreifingar væri forsenda fyrir því að fyrirtækin gætu hagrætt á þessu stigi í rekstri sínum. Færa má fyrir því rök að þetta samstarf, sem var heimilað fyrir 20 árum síðan, þarfnist nánari skoðunar og skuli einnig metið í samhengi við aðrar niðurstöður í samkeppnismatinu s.s. varðandi skaðleg áhrif lóðréttar samþættingar og aðgangshindrana. Einnig þarf að skoða hvort núgildandi verkefni Olíudreifingar rúmist innan framangreindrar ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/1995 en samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum má ætla að starfsemi

„Í ljósi alls framangreinds er það niðurstaða

Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt sé að endurmeta þurfi þær forsendur sem lágu að baki ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995, Kaup Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. og stofnun Olíudreifingar ehf.“

Olíudreifingar taki nú til fleiri og annarra vara eða þjónustu en eingöngu birgðahalds og dreifingar, samkvæmt því sem lagt var upp með í ákvörðun nr. 23/1995, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004. Þannig sinnir fyrirtækið eins og áður segir einnig þjónustu er tengist viðhaldi á eldsneytisdælum, birgðatönkum og kynditækjum, bílaþvotti og bremsuprófunartækjum. Jafnframt selur fyrirtækið tæknilega ráðgjöf og búnað er tengist meðhöndlun, geymslu og afgreiðslu á eldsneyti auk fjölda annarra vara, s.s. eldsneytisdælur, skilti, myndavélakerfi, skyggni o.fl.

Í ljósi alls framangreinds er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt sé að endurmeta þurfi þær forsendur sem lágu að baki ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995, *Kaup Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. og stofnun Olíudreifingar ehf.*

5.5.3.2 Vöru- og þjónustukaup

Eldsneytismarkaðurinn er eins og áður hefur komið fram gagnsær og einsleitur fákeppnismarkaður. Markaðir af þeim toga eru mjög viðkvæmir í samkeppnislegu tilliti og samstarf keppinauta um tiltekna þætti í rekstri felur almennt í sér takmörkun á samkeppni. Á fákeppnismarkaði eins og á eldsneytismarkaðnum getur nánast hvers konar viðskiptalegt samstarf keppinauta raskað samkeppni, sér í lagi þegar fyrirtækin eru lóðrétt samþætt eins og raunin er um eldsneytismarkaðinn, sbr. umfjöllun síðar í kafla 5.8.

Þar sem um er að ræða kaup og þjónustu keppinauta af hvor öðru er í flestum tilvikum um það að ræða að starfandi lóðrétt samþætt fyrirtæki eru að reyna að auka útbreiðslu sína um allt land með lægri tilkostnaði, þ.e. með því að leigja birgðarými, kaupa dreifingu eða eldsneyti í heildsölu af keppinaut á smásölustiginu. Fyrirgreind viðskipti auka möguleika starfandi fyrirtækja til þess að bjóða fram eldsneyti um allt land en möguleg skaðleg áhrif á samkeppni eru aukið gagnsæi og auknar líkur á því að fyrirtækin fari að taka tillit til hvors annars þar sem þau geta orðið háð því að geta átt viðskipti

við hvort annað. Jafnframt geta viðskiptin á milli félaganna torvelað nýjum aðilum að hefja starfsemi. Við mat á mögulegu hagræði af viðskiptunum er einnig mikilvægt að líta til þess hvort kostnaðurinn sem lækkar er breytilegur eða fastur en ólíklegra er að lægri fastur kostnaður skili sér til neytenda í samanburði við breytilegan kostnað (sjá nánar nánari umfjöllun afleiðingar þess í kafla 5.5.3). Í tilfalli birgðahalds er megnið af kostnaðinum sem til fellur fastur og í tilfalli dreifingar er hann að mestu breytilegur. Eins og áður hefur verið nefnt þá getur aðgangur að birgðarými þó haft svipuð áhrif og ef breytilegur kostnaður lækkar fyrir hlutaðeigandi.

Vöru- og þjónustukaup keppinauta, sem allir eru lóðrétt samþættir, á eldsneytismarkaðnum hafa alla jafnan neikvæð áhrif á samkeppni. Augljóst er hins vegar að ábati fyrirtækjanna vegna þess er nokkur en til

þess að hann skili sér til neytenda er mikilvægt að samstarfið lækki breytilegan kostnað og að samkeppni sé ekki raskað. Þegar keppinautar eiga sín á milli í viðskiptum með vörur og þjónustur er því mikilvægt að koma í veg fyrir að þær upplýsingar sem fyrirtækið sem selur þjónustuna öðlast, s.s. um umsvif keppinautar í smásölu þegar fyrirtæki selur keppinauti eldsneyti í heildsölu, skaði ekki samkeppni á öðrum stigum eldsneytismarkaðarins. Jafnframt er mikilvægt að hvatar myndist ekki hjá þeim fyrirtækjum sem eru í slíku samstarfi til þess að torvelða inngöngu mögulegs keppinautar.

„Vöru- og þjónustukaup keppinauta, sem allir eru lóðrétt samþættir, á eldsneytismarkaðnum hafa alla jafnan neikvæð áhrif á samkeppni.“

5.5.4 Ályktun

Samkeppniseftirlitið telur að við blasi að tengsl fyrirtækjanna á eldsneytismarkaðnum, með samstarfi og sameiginlegu eignarhaldi, sem í flestum tilvikum tengist birgða- og dreifingarstiginu, geti dregið úr hvata til þess að keppa, m.a. á smásölustiginu. Þessi tengsl auka einnig eða geta viðhaldið markaðsstyrk þeirra fyrirtækja sem fyrir eru á markaðnum. Einnig stuðlar samstarfið að auknu gagnsæi milli fyrirtækjanna sem auðveldar þeim samhæfða hegðun. Sameiginlegt eignarhald á birgðatönkum getur hins vegar í afmörkuðum tilfellum haft jákvæð áhrif á markaðinn, að því gefnu að hægt sé að takmarka þau skaðlegu áhrif sem eignarhaldið getur haft á samkeppni og að aðrir keppinautar eigi möguleika á að nýta viðkomandi aðstöðu vilji þeir hefja samkeppni á nýjum svæðum eða sviðum. Sama á við um innbyrðis viðskipti.

Ákvörðun um samstarf Olís og N1 um rekstur Olíudreifingar á birgða- og dreifingarstigi er frá árinu 1995. Við vinnslu frummatsins hafa komið fram vísbendingar um að þær að forsendur sem lágu að baki henni séu ekki lengur fyrir hendi, þær ekki gengið eftir eða a.m.k. fyrir hendi vafi um að þær forsendur geti vegið þyngra en neikvæð áhrif samstarfsins á samkeppni á markaðnum. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að endurskoða samstarf Olís og N1.

5.6 Stjórnunar- og eignatengsl

5.6.1 Um mat á samkeppnislegum áhrifum

Tengsl á milli fyrirtækja í gegnum stjórnendur þeirra eða eign sama aðila í fleiri en einum keppinauti getur haft skaðleg áhrif á samkeppni. Greining á stjórnunartengslum (stjórnarmanna og framkvæmdastjóra) milli fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum fellur því undir samkeppnismatið. Því er m.a. litið til stjórnunartengsla á milli fyrirtækja þar sem starfsmenn eða stjórnarmenn tiltekins fyrirtækis starfa eða sitja sjálfir í stjórn keppinauts. Jafnframt er litið til þeirra tilvika þar sem einn og sami aðilinn á í keppinautum. Eins og í tilfelli samstarfs og eignarhalds þarf ávallt að meta þann samkeppnislega skaða sem tengslin geta haft og þann ábata sem hlýst af tengslunum.

Samkeppnisleg vandamál sem geta stafað af stjórnunartengslum keppinauta má skipta í tvo hluta. Í fyrsta lagi er hætta á hagsmunaaðrekstrum. Það getur verið erfitt fyrir viðkomandi einstaklinga að stuðla að samkeppnislegu sjálfstæði hvers fyrirtækis þar sem hagsmunir fyrirtækjanna rekast á. Til dæmis getur stjórnarmaður í tveim keppinautum þurft að greiða atkvæði um tillögu sem skaðar hitt fyrirtækið. Í öðru lagi skapast hætta á því að upplýsingar berist á milli keppinauta þegar sami einstaklingur situr í stjórn keppinauta, eða í stjórn eins fyrirtækis og í starfi hjá keppinauti á sama tíma, ellegar þegar viðkomandi er starfsmaður hjá tveimur keppinautum á sama tíma.

Eignatengslum á milli fyrirtækja má lýsa með þeim hætti að hluthafi, eða fyrirtækið sjálft, eigi eignarhlut í keppinaut fyrirtækisins. Áhrif eignatengsla á milli fyrirtækja geta verið keimlík því og þegar keppinautar eiga fyrirtæki í sameiginlegri eigu (sjá nánari umfjöllun í kafla 5.5.1).

Ástæður fyrrgreindra tengsla geta verið ýmiskonar. Í þeim tilvikum þar sem stjórnendur eða stjórnarmenn hafa tengsl við keppinauta í gegnum stjórnarsetu getur t.d. verið um að ræða að sérfræðipækking stjórnandans eða stjórnarmannsins sé nýtt til þess að koma m.a. að stjórn félags sem sinnir tengdri starfsemi eða er tengt því fyrirtæki sem hann starfar hjá. Jafnframt geta stjórnendur t.a.m. einfaldlega verið að ávaxta fjármuni sína með því að fjárfesta í hlutabréfum á markaði í félögum sem þeir telja skila góðri arðsemi. Í tilviki eignatengsla er oft um það að ræða að fjárfestar eru að dreifa áhættu með því að kaupa hlutabréf í fleiri en einum keppinauti.

Tilgangur tengslanna, líkt og samstarfs og sameiginlegs eignarhalds, er því að í öllum tilvikum að stuðla að einhverskonar hagræði fyrir viðkomandi en til þess að leggja heildstætt mat á tengslin er einnig óhjákvæmilegt að líta til þess skaða sem þau geta valdið samkeppni.

5.6.2 Stjórnunartengsl

Á eldsneytismarkaðnum voru greind lítilsháttar stjórnunartengsl milli keppinauta, þ.e. þegar starfsmenn eða stjórnendur tiltekins fyrirtækis starfa eða sitja sjálfir í stjórn keppinauts á markaðnum.¹⁵⁶

Mikilvægt er að á eldsneytismarkaðnum sé, eins og öðrum þjóðfélagslega mikilvægum fátækismörkuðum, dregið úr hættu á myndun óæskilegra stjórnunartengsla. Þannig sé leitast við að tryggja að fyrirtækin starfi sem sjálfstæðir keppinautar og komið í veg fyrir eða dregið úr hættu á hagsmunaárekstrum vegna þess háttar tengsla milli stjórnenda fyrirtækja.

Í Bandaríkjunum hefur verið lögfest að sami einstaklingurinn megi ekki sitja í stjórnnum tveggja eða fleiri keppinauta.¹⁵⁷ Ekki hafa verið lögfest slík sérákvæði hér á landi en hér ber að hafa í huga 10. gr. samkeppnislaga sem getur augljóslega tekið til þess þegar fyrirtæki á grundvelli minnihlutaeignar á stjórnarmann í keppinauti. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2008, *Kaup Orkuveitu Reykjavíkur á hlut í Hitaveitu Suðurnesja* (sbr. og úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2008) segir:

„Þannig sé leitast við að tryggja að fyrirtækin starfi sem sjálfstæðir keppinautar og komið í veg fyrir eða dregið úr hættu á hagsmunaárekstrum vegna þess háttar tengsla milli stjórnenda fyrirtækja.“

„Túlka ber 10. gr. samkeppnislaga með hliðsjón af samsvarandi ákvæðum í EES/EB-samkeppnisrétti. Litið er svo á að gerningar sem leiða af sér eignarhald fyrirtækis á minnihluta hlutafjár í keppinaut sínum séu ólögmetir ef hluturinn leiðir til þess að þar með geti eigandi haft áhrif á háttsemi keppinautar síns, en með því mætti hamla gegn samkeppni á þeim mörkuðum sem þeir keppa á. Er þetta í ósamræmi við kröfur samkeppnisréttarins um sjálfstæði keppinauta. Er sérstaklega varhugavert í þessu sambandi ef eignarhluturinn leiðir til þess að fyrirtæki færi fulltrúa í stjórn keppinautarins. Jafnvel þótt hlutnum fylgi ekki réttur til að skipa fulltrúa í stjórn getur hann leitt af sér samkeppnishömlur ef staða hlutaðeigandi fyrirtækja á markaðnum styður slíka ályktun. Í tilvikum þar sem

¹⁵⁶ Þau stjórnunartengsl sem borin voru kennsl á í rannsókn Samkeppniseftirlitsins eru eftirfarandi:

- Forstöðumaður dreifingarsviðs Óliudreifingar situr í stjórn Icelandic Tank Storage.
- Framkvæmdastjóri Óliudreifingar er stjórnarformaður Icelandic Tank Storage.
- Framkvæmdastjóri fyrirtækjasviðs Skeljungs og situr einnig í stjórn Fjölvors.

¹⁵⁷ Sjá nánar Clayton Act, 8. mgr. en þar segir:

„(a) (1) No person shall, at the same time, serve as a director or officer in any two corporations (other than banks, banking associations, and trust companies) that are—

(A) engaged in whole or in part in commerce; and

(B) by virtue of their business and location of operation, competitors, so that the elimination of competition by agreement between them would constitute a violation of any of the antitrust laws [...].“

aðeins er um fjárfestingar að ræða og eignarhlutdeild felur ekki í sér stjórnunarréttindi eða möguleika til að hafa áhrif á viðskiptastefnu (e. passive investment) er almennt litið svo á að ekki sé ástæða til þess að hafa áhyggjur af hlutafjäreign af þessu tagi. Fræðimenn hafa þó varað við því að eignarhlutur af þessu tagi í keppinauti geti raskað samkeppni ef viðkomandi fyrirtæki starfa á fákeppnismarkaði.“

Þess ber einnig að geta að Samkeppniseftirlitið hefur sett skilyrði þessu tengdu um einn keppinaut á eldsneytismarkaðnum, Skeljung, en þar hefur verið sett takmörkun um samhliða stjórnarsetu í Skeljungi og öðrum keppinautum, sbr. ákvörðun nr. 2/2014, *Kaup SF IV slhf. á Skeljungi hf.* Nánar tiltekið er það skilyrði að þeir einstaklingar sem eru skipaðir í stjórn Skeljungs, framkvæmdastjóri (forstjóri) og lykilstarfsmenn, skulu ekki vera tengdir keppinautum Skeljungs í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á við um maka framangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald, sbr. b-lið ákvæðis 1.2 um sjálfstæði Skeljungs í fyrrgreindri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Má færa fyrir því sterk rök að setja ætti almenn skilyrði fyrir stjórnarsetu í öðrum keppinautum á eldsneytismarkaðnum.

5.6.3 Eignatengsl¹⁵⁸

Eignatengsl, ógagnsætt eignarhald eða takmarkað aðhald eigenda getur leitt til röskunar á samkeppni. Gróft á litið er eignarhald fyrirtækjanna fjögurra (Atlantsolíu, Olís, Skeljungs og N1) sem starfa á smásölustigi á eldsneytismarkaðnum með tvennum ólíkum hætti. Þannig eru tvö fyrirtæki á eldsneytismarkaðnum, Atlantsolía og Olís, í eigu fárra hluthafa. Á hinn bóginn hafa hlutabréf N1 verið tekin til viðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði og eignarhald þar dreifðara. Sé horft til eignarhalds Skeljungs þá eru eigendur þess félags nokkuð margir, sjá nánar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2014, *Kaup SF IV slhf. á Skeljungi*.¹⁵⁹

Engir hluthafar Atlantsolíu og Olís áttu hluti í öðrum olíufélögum þegar þessi frummatsskýrsla var skrifuð. Hins vegar áttu margir hluthafar Skeljungs og N1 töluverðan hlut í báðum félögum, sbr. eftirgreinda töflu.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Greining sú sem unnin var í þessum kafla tekur til beinna eignartengsla en er ekki tæmandi, t.a.m var ekki í öllum tilvikum gerð greining á því hver gæti verið raunverulegur eigandi baki eignarhlut (e. *beneficial owner*).

¹⁵⁹ Hér má geta þess að athugun Samkeppniseftirlitsins á hlutabréfaeign stjórnenda og stjórnarmanna olíufélaganna í fyrirtækjunum á markðanum leiddi í ljós að þar voru engin tengsl, að undanskilinni 0,0012% eign [☒] í N1. Ekki var farið í frekari greiningu en beinu eignarhaldi hlutaðeigandi en ekki t.a.m. óbeinu eignarhaldi t.d. gegnum venslaða eða fjárhagslega tengda lögaðila.

¹⁶⁰ Miðað var við fyrirliggjandi upplýsingar um hluthafa N1 2.2.2015 og hluthafa Skeljungs, Olís, Atlantsolíu og annarra starfandi fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum 1.5.2015. Sjá nánar í viðauka B.5.

Tafla 19. Eign stærstu hluthafa olíufélaganna í fleiri en einum keppinauti.

Fyrirtæki	Skeljungur		N1	
	Hluttur	Nr. í stærðarröð	Hluttur	Nr. í stærðarröð
Arion Banki hf	14,74%	1	1,78%	16
Gildi - lífeyrissjóður	13,16%	3	7,82%	3
Lífeyrissj.starfsm.rík. (LSR) A og B-deild	14,01%	2	8,33%	2
Stapi lífeyrissjóður	5,91%	5	2,80%	9
Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda	3,88%	10	2,78%	10
Samtals	51,70%		23,51%	

Þegar dregnar eru saman þessar upplýsingar um 20 stærstu eigendurna í hvoru félagi fyrir sig þá kemur í ljós að um 52% eigenda Skeljungs eiga 24% hlut í N1, eins og rakið er í töflu 19. Umrædd eignatengsl hafa þau áhrif að meirihluti eigenda Skeljungs hefur beinan hag af því að fyrirtækið keppi ekki jafn mikið við N1 eins og aðra keppinauta á markaðnum (*e. horizontal unilateral effects*). Þessi tengsl felast nánar tiltekið í beinu eða óbeinu eignarhaldi eins banka, Arion banka hf., og nokkurra lífeyrissjóða.

Við mat á áhrifum tengsla eins og þessara skiptir ekki meginmáli hvort um er að ræða fjármálafyrirtæki, lífeyrissjóði eða annars konar fyrirtæki eða rekstrarform eiganda. Horfa þarf til þess hvernig og hversu mikil eignartengslin eru m.t.t. möguleika til áhrifa í félaginu með skipan stjórnarmanna o.s.frv. Því meiri og samhverfari sem eignarhlutirnir eru því skaðlegri eru tengslin.

Þá má setja þessi eignatengsl milli N1 og Skeljungs í samhengi við þá þróun sem hefur átt sér stað í íslensku efnahagslífi undanfarin ár. Þar er bæði horft til eignarhalds banka í atvinnufyrirtækjum vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar (t.d. fjárhagsleg endurskipulagning N1 og Skeljungs) og til aukinnar þátttöku lífeyrissjóða í fjárfestingu stórra atvinnufyrirtækja hér á landi (hér N1 og Skeljungur) sem rekja má m.a. til gjaldeyrishafta.

Þegar greind eru eignatengsl á milli Skeljungs og N1 þá er líklegt að eign Gildis og LSR geti haft skaðlegust áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Meginástæða þess er sú að LSR er annar stærsti hluthafinn í báðum olíufélögum og Gildi er jafnframt þriðji stærsti hluthafinn í báðum. Augljóst er að báðir lífeyrissjóðirnir hafa í því ljósi möguleika á að hafa áhrif á stefnu viðkomandi fyrirtækja, en vakin er athygli á því að sjóðirnir eiga viðlíka hluti í báðum félögum. Sem dæmi má nefna að fyrir hvern seldan lítra sem Skeljungur missir yfir til N1, s.s. vegna verðhækkunar sem leiðir til þess viðskiptavinir færa sig yfir til N1, þá vinna fyrrgreindir tveir hluthafar upp 60% af tapinu vegna eignarhluta sinna í N1. Ef ekki væri um að ræða fyrrgreind eignatengsl væru áhrif verðhækkunarinnar þau að ómögulegt væri fyrir hluthafa Skeljungs að endurheimta tapið nema lækka verð aftur. Af framangreindu er því ljóst að hvatar þessara eigenda til þess að stuðla að því að fyrrgreind tvö fyrirtæki keppi, s.s. með því að sleppa verðhækkunum eða svara verðlækkunum eru takmarkaðir.

Sé allt framangreint metið heildstætt má álykta að eign Gildis og LSR í Skeljungu og N1 geti haft skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Líkt og á við um aðra fákeppnismarkaði hér á landi er því sérstaklega mikilvægt að tryggja að fyrirtæki á eldsneytismarkaðnum séu í hvívetna rekin sem sjálfstæðir keppinautar og hluthafar hafi hag af virkri samkeppni á eldsneytismarkaðnum.

5.6.4 Ályktun

Eignarhald banka, lífeyrissjóða og sjóða í tveimur stórum keppinautum á eldsneytismarkaðnum (N1 og Skeljungu), sem báðir eru lóðrétt samþætt fyrirtæki, er áhyggjuefni en vissulega í takt við þróun á

„Eignarhald Gildis og LSR í Skeljungu og N1 dregur því úr hvata Skeljungs og N1 til þess að keppa á eldsneytismarkaðnum og auðveldar samhæfða hegðun á markaðnum.“

eignarhaldi í öðrum atvinnufyrirtækjum hér á landi eftir hrúnið. Mikilvægt er að tryggt verði að keppinautar á eldsneytismarkaði verði reknir sjálfstætt og án hagsmunaárekstra við eigendur sem eiga í öðrum keppinautum á sama markaði. Eignarhald Gildis og LSR í Skeljungu og N1 dregur því úr hvata Skeljungs og N1 til þess að keppa á eldsneytismarkaðnum og auðveldar samhæfða hegðun á markaðnum.

Þótt stjórnunartengsl milli fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum séu í dag lítil þá skapast ákveðin hætta á því að hagsmunaárekstrar sem hljóttast af því að sömu aðilar komi að stjórnun tveggja eða fleiri fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum, leiði til takmörkunar eða skaðlegra áhrifa á samkeppni almenningi til tjóns. Sér í lagi ef horft er til þeirrar þróunar á því að fjárfestar hafa á undanförunum árum verið að eignast hluti í tveimur keppinautum á eldsneytismarkaði.

5.7 Gagnsæi á markaði

Gagnsæi á markaði getur ýmist hafi jákvæð eða neikvæð áhrif á samkeppni. Þannig er þekkt að gagnsæi á mörkuðum getur aukið velferð á marga vegu í heimi fullkominnar samkeppni, s.s. með því

„Því nákvæmari upplýsingar sem keppinautar á fákeppnismörkuðum hafa um hvor annan því meiri líkur eru, að öllu öðru óbreyttu, á því að samhæfð hegðun á milli þeirra myndist og frávik frá henni uppgötvist.“

að bæta fjárfestingarákvarðanir fyrirtækja, lækka leitarkostnað neytenda, auka samkeppni milli fyrirtækja og svo framvegis. Hins vegar hefur verið sýnt fram á það að á fákeppnismörkuðum þar sem keppinautar keppa hver við annan ítrekað yfir langan getur mikið gegnsæi haft skaðleg áhrif. Því nákvæmari upplýsingar sem keppinautar á fákeppnismörkuðum hafa um hvor annan því meiri líkur eru, að öllu öðru óbreyttu, á því að

samhæfð hegðun¹⁶¹ á milli þeirra myndist og frávik frá henni uppgötvist.¹⁶² Þá felur það í sér alveg brot ef keppinautar með samskiptum sín á milli skapa „tilbúið gagnsæi“ (e. artificial transparency), sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015, *Brot Byko á 10. gr. samkeppnislaga*. Það geta fyrirtæki gert t.d. með beinum eða óbeinum samskiptum sín á milli um söluverð.¹⁶³ Gagnsæi á markaði getur einnig raskað samkeppni þó það stafi ekki samskiptum keppinauta heldur af eðli eða einkennum viðkomandi markaðar.

5.7.1 Um mat á samkeppnislegum áhrifum

Á fákeppnismörkuðum geta fyrirtæki m.a. nýtt auknar upplýsingar til þess að fylgjast með því hvort eitthvert fyrirtækið víki frá samhæfðri hegðun sé slíkt til staðar á markaðnum. Fyrirkomulag viðskiptanna á markaðnum hefur líka talsverð áhrif á það gagnsæi sem er til staðar á markaðnum. Sem dæmi má nefna að gagnsæi á bifreiðaeldsneytisverði (verð á dælu) er t.a.m. mun meira en þegar olíufélögin og einstaka viðskiptavinir þeirra semja um viðskipti sín á milli. Jafnvel þótt verðupplýsingar á mörkuðum kunni að vera takmarkaðar geta upplýsingar um selt magn og viðskiptamenn stuðlað að því að samhæfð hegðun fyrirtækja haldist. Þess ber einnig að geta að gagnsæi hefur jafnframt áhrif á það hversu fljótt starfandi fyrirtæki verða þess vör að einstakt fyrirtæki víki frá samhæfðri hegðun. Það ætti að öllu óbreyttu að leiða til þess að önnur fyrirtæki geti brugðist fyrir við og beitt sér fyrir því að viðkomandi fyrirtæki samhæfi hegðun sína á ný.¹⁶⁴

Gagnsæi á mörkuðum getur því ýtt undir samhæfða hegðun með því að:

- a) skapa jarðveg fyrir gagnkvæmar væntingar starfandi fyrirtækja um hegðun hver annars,

¹⁶¹ Samhæfð hegðun felst í aðalatriðum í því að vissar aðstæður á markaði gera keppinautum kleift að taka gagnkvæmt tillit til hvers annars í stað þess að keppa. Samhæfing keppinautanna er þegjandi í þeim skilningi að markaðsaðstæður gera þeim kleift að t.d. sameinast um verðhækkningar án þess að eiga í samskiptum sem brjóta í bága við bann við samráði. Nánar er fjallað um samhæfða hegðun í viðauka C.1.

¹⁶² Sjá t.d. „The Pros and Cons of Information Sharing“ (2006). Konkurrensverket.

¹⁶³ Í leiðbeiningum Eftirlitsstofnunar EFTA frá 2013 um samstarf keppinauta (2013/EES/69/01) er í mgr. 109 sett fram eftirfarandi dæmi um ólögmat samskipti keppinauta:

„Staða mála: Fjögur fyrirtæki, sem eiga allar bensínstöðvar í stóru landi, A, skiptast á upplýsingum um gildandi eldsneytisverð gegnum síma. Þau halda því fram að þessi upplýsingaskipti geti ekki haft samkeppnistakmarkandi afleiðingar vegna þess að upplýsingarnar séu opinberar, enda séu þær birtar á stórum skiltum á hverri bensínstöð.

Greining: Verðupplýsingarnar, sem fyrirtækin skiptast á gegnum síma, eru ekki fyllilega opinberar því að til þess að mikill tími og mikill ferðakostnaður myndi fylgja því að afla sömu upplýsinga á annan hátt. Mikilla og tíðra ferðalaga væri þörf ef safna ætti verði af skiltum bensínstöðva sem dreifast um allt landið. Þessu gæti fylgt mikill kostnaður og hugsanlegt er að upplýsinganna yrði ekki aflað í reynd ef upplýsingaskiptin ættu sér ekki stað. Þá eru upplýsingaskiptin kerfisbundin og taka til viðkomandi markaðar í heild, en þar er um að ræða þröngan, lítt flókinn og stöðugan fákeppnismarkað. Upplýsingaskiptin munu því að öllum líkindum leiða til gagnkvæmrar vissu fyrirtækjanna um verðstefnu keppinauta og stuðla þannig að samráðsstöðu. Þessi upplýsingaskipti hafa þess vegna að öllum líkindum samkeppnistakmarkandi afleiðingar í skilningi 1. mgr. 53. gr.“

¹⁶⁴ „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies“ (2013, bls. 54). Competition Commission.

- b) upplýsa starfandi fyrirtæki um hegðun hver annars sem auðveldar þeim að fylgjast með því hvort einstök fyrirtæki víki frá samhæfðri hegðun og þar með að beita sér gegn því fyrirtæki,
- c) auðvelda starfandi fyrirtækjum að fylgjast með hvar og hvenær nýir keppinautar koma inn á markaðinn og þar með auðvelda þeim fyrirtækjum sem fyrir eru að beina sjónum sínum að hinum nýja keppinauti og eftir atvikum beita sér gegn honum.¹⁶⁵

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru nokkrir þættir sem geta aukið flæði upplýsinga á milli starfandi fyrirtækja og fjallað er um hér að neðan.

5.7.2 Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara¹⁶⁶

Í lögum nr. 103/1994 er að finna ákvæði um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara innanlands, en samkvæmt lögnum er sérstökum sjóði, Flutningsjöfnunarsjóði olíuvara, falið það verkefni. Innflytjendur olíuvara greiða gjald vegna hvers innflutts lítra sem er nýtt til að niðurgreiða flutningskostnað til tiltekinnar svæða.

„Þrátt fyrir að flutningsjöfnun eldsneytis leiði ekki, ein og sér, til flæðis upplýsinga milli fyrirtækja þá eru ýmis atriði sem tengjast starfsemi og lagaumhverfi sjóðsins sem hafa slík áhrif.“

Þrátt fyrir að flutningsjöfnun eldsneytis leiði ekki, ein og sér, til flæðis upplýsinga milli fyrirtækja þá eru ýmis atriði sem tengjast starfsemi og lagaumhverfi sjóðsins sem hafa slík áhrif. Í þessum kafla verður því vikið að þeim atriðum sem varða lagaumhverfið og framkvæmd sjóðsins og metið hvort og hvernig það auki gagnsæi á eldsneytismarkaðnum. Fjallað er nánar um Flutningsjöfnunarsjóð í kafla 8.2 og viðauka D.1.

Hvað viðvíkur upplýsingaflæði þá má í fyrsta lagi nefna að sjóðurinn afhendir olíufélögnum í hverjum mánuði samanlagða sölu félaganna á helstu eldsneytistegundum. Leiðir af því að félögin geta auðveldlega reiknað út markaðshlutdeild sína í hverri tegund og þar af leiðandi séð hvort breytingar á seldu magni á milli mánaða megi rekja til breytinga á heildarsölu allra félaganna eða þá að hlutdeild félagsins sé að minnka (aukast) vegna meiri (minni) samkeppni. Augljóst er að fyrrgreind upplýsingagiöf minnkar óvissu hvers olíufélags um stöðu sína á markaðnum. Er þetta til þess fallið að raska samkeppni.

Í öðru lagi má nefna að í ársreikningi sjóðsins má sjá nákvæmar upplýsingar um sölutölur hvers og eins olíufélags árið á undan, flokkað eftir einstökum eldsneytistegundum. Leiðir af því að öll olíufélögin geta reikna út sína eigin hlutdeild og keppinauta sinna vegna ársins á undan.

¹⁶⁵ „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies” (2013, bls. 55). Competition Commission.

¹⁶⁶ Álit dr. Gylfa Magnússonar á atriðum er tengjast starfsemi Flutningsjöfnunarsjóðs Olíuvara má finna í viðauka D.1.

Í þriðja lagi má nefna að í lögum um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara er heimild fyrir ráðherra í 6. gr. að skipa í stjórn sjóðsins m.a. fulltrúa frá hverju olíufélagi sem annast olíudreifingu í öllum landshlutum. Nánar tiltekið kveður umrædd 6. gr., með síðari breytingum, á um eftirfarandi:

„Stjórn flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara skal skipuð þremur mönnum sem ráðherra skipar til tveggja ára í senn. Einnig skal skipa varamenn. Forstjóri Byggðastofnunar eða staðgengill hans er formaður stjórnarinnar, ráðherra skipar einn stjórnarmann án tilnefningar en jafnframt situr í henni einn stjórnarmaður, tilnefndur sameiginlega af þeim olíufélögum, sem annast olíudreifingu í öllum landshlutum, eða meiri hluta félaganna. Þó má ráðherra ákveða að í stað eins sameiginlegs fulltrúa sitji í stjórninni einn fulltrúi frá hverju slíku olíufélagi. Olíufélögin sameiginlega eða meiri hluti þeirra fer saman með eitt atkvæði við ákvarðanatöku í stjórn sjóðsins. [...]“

Með ákvæði þessu er kveðið á um að við skipan í stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs geti hvert olíufélag sem rétt á haft sinn fulltrúa í stjórninni eða þau öll sameinast um skipan eins fulltrúa. Mikilvægt er að hafa í huga að undanfarin ár hefur framkvæmdin verið sú að olíufélögin hafi haft hvert sinn fulltrúa í stjórninni. Fulltrúar þessir voru oftast en ekki lykilstjórnendur fyrirtækjanna og sátu í stjórninni yfir árabíl. Eftir ábendingu Samkeppniseftirlitsins til ráðherra varð sú breyting á við síðustu skipan í stjórnina að skipaður var einn sameiginlegur fulltrúi olíufélaganna í samræmi við heimild í fyrrnefndri 6. gr. laganna.¹⁶⁷

Samkeppniseftirlitið telur það til bóta að ráðherra hafi við nýlega skipan stjórnarinnar horfið frá eldra fyrirkomulagi þar sem olíufélögin áttu hvern sinn fulltrúa (N1, Olís og Skeljungu). Á hinn bóginn verður áfram til vettvangur fyrir keppinauta að hittast vegna þessa sameiginlega fulltrúa. Reynslan hefur sýnt að einmitt aðstaða af þessum toga getur verið vettvangur fyrir ólöglegt samráð eða samvinnu keppinauta sem skaðar samkeppni. Slíkt er sérstaklega áhættusamt þegar um er að ræða helstu keppinauta á fákeppnismarkaði og samvinnan varðar málefni sem með beinum hætti tengjast starfsemi þeirra á markaði. Tilvist fulltrúa olíufélaganna eða sameiginlegs fulltrúa þeirra í stjórn sjóðsins byggir að mati samkeppnisyfirlitvalda ekki á efnislegum rökum.¹⁶⁸ Stjórn sjóðsins getur hæglega eftir þörfum kallað eftir sjónarmiðum félaganna, sé þess talin nauðsyn. Í ljósi framangreinds og til að stuðla að sjálfstæði keppinauta á eldsneytismarkaðnum telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt

„Reynslan hefur sýnt að einmitt aðstaða af þessum toga getur verið vettvangur fyrir ólöglegt samráð eða samvinnu keppinauta sem skaðar samkeppni.“

¹⁶⁷ Sjá stjórn sjóðsins á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

¹⁶⁸ Heimild ráðherra til að skipa fulltrúa olíufélaga í stjórn kom inn með lögum nr. 103/1994 með vísan til þess að það hefði tíðkast í framkvæmd. Hvorki þar í lögskýringargögnum eða fyrri lögum er að finna efnislegar röksemdir fyrir þörf á því að olíufélögin hafi beina aðkomu að stjórn sjóðsins.

að lagaumhverfi um skipan stjórnar verði breytt þannig að fyrirtækin hafi ekki með beinum hætti neina aðkomu að stjórn sjóðsins.

5.7.3 Vefsíður sem sýna verðsamanburð

Að minnsta kosti ein vefsíða, gsmbensin.is, er starfrækt á Íslandi þar sem hægt er að bera saman verð allra olíufélaganna á öllum útsölustöðum á bensíni og dísilolíu en vefsíðan birtir verðupplýsingar á 10 mínútna fresti. Jafnframt býður Advania upp á app (Bensínvaktin) sem snjallsímæigendur geta halað niður og nýtt til að fylgjast með eldsneytisverði á sambærilegan hátt.

„Miðað við fyrrgreindar upplýsingar bendir allt til þess að vefsíður með verðupplýsingum nýtist olíufélagunum mun betur heldur neytendum þar sem aðeins lítið hlutfall þeirra nýtir sér þjónustuna.“

Þessar vefsíður auka gagnsæi á eldsneytismarkaðnum og auðvelda bæði neytendum og olíufélagunum að fylgjast með breytingum á eldsneytisverði. Samkvæmt könnun MMR fyrir Samkeppniseftirlitið nýta aðeins 5% eldsneytiskaupenda slíkar vefsíður til þess að fylgjast með eldsneytisverði en hins vegar svöruðu öll olíufélögin því til að þau notuðu vefsíðurnar til þess að fylgjast með verði samkeppnisaðila. [8].

Miðað við fyrrgreindar upplýsingar bendir allt til þess að vefsíður með verðupplýsingum nýtist olíufélagunum mun betur heldur neytendum þar sem aðeins lítið hlutfall þeirra nýtir sér þjónustuna. Mikið verðgagnsæi á fákeppnismörkuðum getur liðkað fyrir því að viðkomandi fyrirtæki geti samhæft verðbreytingar sínar og með þessum vefsíðum er gagnsæi aukið umfram það sem ella hefði verið. Hvati einstakra félaga til þess að víkja frá samhæfingu með því að lækka verð í því skyni að auka markaðshlutdeild sína er jafnframt minni en ella þar sem hin félögin sem aðild eiga að hinni þöglu samhæfingu yrðu fljót að koma auga á það og refsa með samsvarandi verðlækkun eða með öðrum aðgerðum. Þetta þýðir að vænt söluaukning í kjölfar verðlækkunar er lítil sem engin en áhrifin á framlegð neikvæð. Jafnframt getur gagnsæið og tíð uppfærsla verðupplýsinganna leitt til þess að auðvelt er fyrir einstök olíufélög að hækka verð með það að markmiði að kanna hvort hin fylgi í kjölfarið. Þrátt fyrir að hin félögin hækki ekki verð í kjölfarið er ólíklegt að viðkomandi félag hafi tapað mikilli sölu þar sem viðbrögð hinna olíufélaganna ættu að öllu óbreyttu að geta komið mjög fljótlega fram.

Til marks um möguleg áhrif aukins verðgagnsæis á fákeppnismörkuðum með einsleitar vörur má m.a. vísa í aðgerðir danskra samkeppnisyfirvalda á tíunda áratugnum þar sem dönsk samkeppnisyfirvöld skylduðu 18 stór fyrirtæki sem seldu steypu til þess að senda sér gögn um verð fyrir einstök viðskipti. Dönsk samkeppnisyfirvöld birtu svo í framhaldinu verð hvers fyrirtækis ársfjórðungslega. Vonuðust samkeppnisyfirvöldin til þess að birting svo nákvæmra upplýsinga myndi hvetja til þess að kaupendur yrðu betur upplýstir um verð hjá einstökum fyrirtækjum sem myndi leiða til harðari samkeppni á milli fyrirtækjanna. Áhrifin af aðgerðunum urðu þveröfug, en meðalverð

steypu hækkaði um 15-20% í framhaldinu. Ekki var hægt að skýra verðhækkanirnar með vísan til breytinga á framboði eða eftirspurn. Líkleg ástæða er því sú að aukið gagnsæi á þessum markaði leiddi til þess að samkeppni á þessum fákeppnismarkaði minnkaði og verð hækkaði.¹⁶⁹

Aukið gagnsæi um verð á eldsneytismarkaðnum virðist fyrst og fremst gagnast olíufélögunum enda er sáralítill ábati fólgin í því fyrir neytendur að fylgjast með

eldsneytisverði eins og markaðurinn hefur þróast (verðmunur á milli hæsta og lægsta verðs er að öllu jöfnu minna en 2 krónur). Á virkum samkeppnismarkaði ættu heildaráhrif vegna birtinga verðupplýsinganna að vera jákvæð, en á fákeppnismarkaði eins og á eldsneytismarkaðnum eru áhrifin af fyrrgreindri upplýsingamiðlun óljós.

„Aukið gagnsæi um verð á eldsneytismarkaðnum virðist fyrst og fremst gagnast olíufélögunum [...].“

5.7.4 Innkaupafyrirkomulag

Í kafla 7.1 er innkaupafyrirkomulagi olíufélaganna lýst en þar kemur fram að það hefur aukið gagnsæi á markaðnum undanfarin ár. Gagnsæi jókst umtalsvert eftir að Atlantsólía hætti að kaupa inn eldsneyti með annarskonar fyrirkomulagi en hinir innflytjendurnir um mitt ár 2007 og hóf að kaupa það af Skeljungu. Gagnsæið jókst enn frekar á árinu 2010 þegar olíufélögin hófu að kaupa allt eldsneytið af sama aðilanum. Þau hafa gert það síðan. Sú vitneskja, ein og sér, leiðir til þess að félögin geta gert ráð fyrir því að verð, afhendingartími og aðrir viðskiptaskilmálar séu keimlíkari en ef birgjar félaganna væru fleiri. Þetta fyrirkomulag eykur gagnsæi til muna.

5.7.5 Eitt verð á öllu landinu

Um mitt ár 2010 urðu nokkrar sviptingar á markaðnum þegar Orkan hóf að bjóða orkuvernd á einstökum landsvæðum sem leiddi að lokum til þess að N1 bauð sama verð á öllu landinu. Líklegt er að sú aðgerð hafi aukið gagnsæi á markaðnum þar sem olíufélögin þurftu í framhaldinu í raun og veru að fylgjast aðeins með einu verði fyrir hverja eldsneytistegund í stað mismunandi verðs mismunandi keppinauta á mismunandi landsvæðum. Ætla má að óvissa olíufélaganna um hegðun hvers annars hafi minnkað talsvert við þessa breytingu á markaðnum. Nánar er fjallað um möguleg áhrif þessa fyrirkomulags í kafla 7.2.1.

5.7.6 Stjórnunar-, eignatengsl og samstarf

Í köflum 5.5 og 5.6 er fjallað um samstarf, sameiginlegt eignarhald og stjórnunar- og eignatengsl á eldsneytismarkaðnum. Þessi atriði geta aukið gagnsæi á markaðnum með ýmsum hætti. Í fyrsta lagi

¹⁶⁹ Nánari greiningu má finna í Albæk, Mollgaard og Overgaard „Government-assisted oligopoly coordination? A concrete case“ (1997:4, bls. 429-443). *The Journal of Industrial Economics*.

geta trúnaðarupplýsingar borist á milli fyrirtækja þegar um það er að ræða að sami aðili eigi í fleiru en einu fyrirtæki. Í öðru lagi geta viðskiptalegar upplýsingar borist á milli eigna fyrirtækja sem eru í sameiginlegri eigu keppinauta, s.s. í tilfalli Olíudreifingar eða EBK. Í þriðja lagi leiðir af samstarfi félaganna að það félag sem selur þjónustu til keppinautar kemst yfir viðskiptalegar upplýsingar. Skýrasta dæmið um afleiðingar þess var þegar Atlantsolía hætti að flytja inn sitt eigið eldsneyti og hóf að kaupa það af Skeljungu. Í framhaldinu hafði Skeljungur (keppinautur Atlantsolíu á smásölustiginu) því fulla vitneskju um kjör Atlantsolíu, hversu oft fyrirtækið keypti eldsneyti o.s.frv. Nánar er fjallað um möguleg áhrif minni óvissu á markaðnum í kjölfar þess samstarfs í kafla 7.1.1.

5.7.7 Ályktanir

Eins og fram kemur í upphafi kaflans þá getur aukið gagnsæi og upplýsingaflæði á fákeppnismörkuðum ýtt undir samhæfða hegðun á meðal fyrirtækja á markaðnum og stuðlað að því að frávík frá henni uppgötvist. Þau atriði sem fjallað hefur verið um og auka gagnsæi á markaðnum og talið er að geti ýtt undir skaðlega samhæfða hegðun á meðal fyrirtækjanna eru eftirfarandi:

- 1) Upplýsingagjöf flutningsjöfnunarsjóðs um markaðshlutdeild félaganna til þeirra og aðkoma olíufélaganna að stjórn sjóðsins,
- 2) verðsamanburðavefsíður þar sem olíufélögin og neytendur geta fylgst með breytingum á eldsneytissverði,
- 3) sú staðreynd að aðeins einn birgir hefur selt þeim eldsneyti undanfarin ár,
- 4) eignatengsl, samstarf og sameiginlegt eignarhald og
- 5) ákvörðun félaganna á árinu 2010 um að bjóða upp á sama verð óháð staðsetningu eldsneytisstöðvar.

5.8 Aðgangs- og vaxtarhindranir

Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem aflað hefur verið og greiningu Samkeppniseftirlitsins er talið að eftirtalin atriði geti hindrað innkomu nýrra aðila sem hyggja á smásölu eldsneytis (annars vegar sölu af eldsneytisdælu og hins vegar sölu beint af olíuflutningabifreið, birgðatanki eða skipi) eða eftir atvikum komið í veg fyrir að minni smásalar vaxi með því að sækja inn á nýja markaði:

- lóðrétt samþætting starfandi fyrirtækja („strategískt forskot“), s.s.:
 - aðgangur að eldsneyti í heildsölu,
 - aðgangur að birgðatönkum og
 - dreifing eldsneytis,
- hár stofnkostnaður,
- margar eldsneytisstöðvar,
- stöðug eða minnkandi eftirspurn og
- stefna Reykjavíkurborgar varðandi takmarkanir á úthlutum lóða undir eldsneytisstöðvar.

Áður en vikið verður nánar að þessum atriðum verður fjallað almennt um áhrif aðgangs- og vaxtarhindrana á samkeppni.

5.8.1 Almennt

Við mat á einkennum markaðarins er mikilvægt að greina hvaða aðstæður eða háttsemi geti hindrað aðgang nýrra aðila að markaðnum eða vöxt minni fyrirtækja sem fyrir eru. Á það sérstaklega við á mörkuðum þar sem samkeppnisaðstæður eru óhagstæðar, en séu aðgangs- eða vaxtarhindranir litlar eða engar getur ógn af hugsanlegri innkomu á markaðinn gert starfandi fyrirtækjum örðugra að nýta sér markaðsstyrk sinn eða þá að samhæfa hegðun sín á milli.

Innkoma nýrra fyrirtækja, vöxtur núverandi fyrirtækja eða einungis ótti um að ný fyrirtæki geti komið inn á markaðinn getur:

- aftrað skaðlegri hegðun starfandi fyrirtækja, s.s. með því að gera fyrirtækjum á fákeppnis- eða einokunarmörkuðum erfiðara fyrir en ella að nýta sér markaðsstyrk sinn,
- stuðlað að nýsköpun við vöruþróun, markaðssetningu og afhendingu vara og
- leitt til lægra verðs, meira úrvals og gæða til handa neytendum.

Af framangreindu má ráða að nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni er að það séu eins litlar aðgangs- og vaxtahindranir og mögulegt er, sbr. m.a. skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging*. Því geta þess konar hindranir, einar og sér eða í samhengi við önnur einkenni markaðarins, leitt til skaðlegra áhrifa á samkeppni.¹⁷⁰

Við mat á aðstæðum til innkomu eða vaxtar á viðkomandi markaði er aðallega litið til getu og hvata starfandi fyrirtækja til að torvelda nýjum aðilum að hefja starfsemi. Einnig skiptir miklu máli að kanna hvenær innkoma á tiltekinn markað er líkleg og hvort nýr keppinautur sé nægilega burðugur til þess að veita samkeppnislegt aðhald.¹⁷¹

Skipta má aðgangshindrunum í þrjá meginflokkka: náttúrulegar hindranir, strategískar hindranir og hindranir vegna regluverks.

¹⁷⁰ Sjá t.d. „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies ” (2013, bls 45-50). Competition Commission.

¹⁷¹ Sjá t.d. OECD: „Barriers to entry“ (2005, bls. 26) en þar segir: „*These authors concluded that abstract, theoretical pondering on the definition of barriers to entry is unlikely to be very helpful in investigations and policy decisions. Instead, the more useful inquiry is whether and when entry is likely to defeat the anti-competitive effects that an agency or court is concerned about, given the facts and circumstances of each matter. This pragmatic approach is suggested here, as well. Therefore, although the words “barrier” and “barrier to entry” appear throughout this Note, no particular definition is endorsed. Instead, these terms are intended simply to denote something that is relevant to entry analysis because it tends to delay or prevent entry.*“

5.8.2 Náttúrulegar aðgangs- og vaxtahindranir

5.8.2.1 Um mat á áhrifum á samkeppni

Náttúrulegar aðgangs- og vaxtahindranir eru skilgreindar sem nauðsynlegur óumflýjanlegur kostnaður sem fellur til þegar fyrirtæki er stofnað eða stækkað.

Kostnaður leggst ætíð á fyrirtæki sem hyggjast sækja inn á nýja markaði. Í sumum tilfellum getur kostnaðurinn talist til náttúrulegra aðgangshindrana svo sem stofnkostnaður, aðgangur að ómissandi aðstöðu (e. essentials facilities) eða aðföngum. Til þess að meta áhrif kostnaðarins er nauðsynlegt að líta til þess að hve miklu leyti kostnaðurinn er óafturkræfur (e. sunk cost) en þann kostnað er ekki hægt að endurheimta eftir að hann hefur fallið til. Þegar óafturkræfur kostnaður er umtalsverður

„Ef innkoma fyrirtækisins á markaðinn tekst ekki situr það upp með allan óafturkræfan kostnað.“

þurfa fyrirtæki sem íhuga innkomu á markað að meta vandlega hversu mikillar samkeppni er að vænta á markaðnum og hverjar líkurnar séu á því að þau geti verðlagt vöruna með þeim hætti að hagnaður verði af starfseminni. Ef innkoma fyrirtækisins á markaðinn tekst ekki situr það upp með allan óafturkræfan kostnað.

Þegar stærðarhagkvæmni¹⁷² er umtalsverð, er innkoma á markaðinn ekki arðvænleg nema viðkomandi fyrirtæki nái umtalsverðum hluta markaðarins, finni þá syllu (e. niche) sem viðkomandi fyrirtæki getur einbeitt sér að eða markaðurinn fari stækkandi. Því getur umtalsverð áhætta verið fólgin í innkomu á þess konar markað, sérstaklega ef stofnkostnaðurinn er einnig að mestu óafturkræfur.

Í sumum tilfellum búa starfandi fyrirtæki við breiddarhagkvæmni.¹⁷³ Getur það fyrirkomulag hindrað innkomu nýrra fyrirtækja sem hyggjast t.a.m. aðeins bjóða fram eina vöru. Jafnvel þó kostnaðaruppbygging þeirra sé eins hagkvæm og unnt er þá getur sú staða komið upp að það nær tæpast sömu hagkvæmni og fyrirtæki sem fyrir eru og framleiða fleiri vörutegundir.

Netáhrif (e. network effects) geta einnig hindrað innkomu nýrra fyrirtækja inn á markaði vegna þess að starfandi fyrirtæki hafa þá betri aðgang að neytendum en nýja fyrirtækið, jafnvel þótt nýja fyrirtækið bjóði upp á betri vöru. Séu þessi áhrif sterk hefur fjöldi notenda mikil áhrif á verðmæti vörunnar í auga neytenda. Má hér nefna sem dæmi fjarskiptamarkaði, markaði fyrir greiðslukort og hugbúnaðarmarkaði (t.d. Facebook og Microsoft). Það má sjá í hendi sér að áður en greiðslukort komust í almenna notkun hafi verið erfitt að sannfæra fyrirtæki um að fá sér posa og neytendur um að verða sér úti um greiðslukort. Með tíð og tíma stækka svo þessi kerfi og verða þar með verðmætari.

¹⁷² Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi þegar meðalkostnaður við framleiðslu á hverri einingu lækkar um leið og framleiðsla er aukin.

¹⁷³ Fyrirtæki búa við breiddarhagkvæmni (e. economies of scope) þegar þau geta sparað kostnað vegna skilvirkni sem verður við það að framleiða, dreifa og selja tvær eða fleiri vörur í stað einnar.

Eftir því sem fleiri taka við greiðslukortum þeim mun verðmætari verða þau fyrir neytendur. Hið sama á við um þá sem selja vöru og þjónustu að breyttu breytanda.

Aðrar náttúrulegar aðgangshindranir geta m.a. stafað af skiptikostnaði neytenda. Hugtakið skiptikostnaður (e. switching cost) vísar m.a. til kostnaðar við uppsögn varanlegs viðskiptasamnings og flutnings viðskipta annað. Á mörgum mörkuðum fylgir því mikið umstang að skipta um þjónustuveitanda og í sumum tilfellum læra ný handtök eða að nota nýtt viðmót. Þetta umstang felur í sér kostnað sem fælist neytendur frá því að skipta um þjónustuveitanda. Þar með dregur úr samkeppnisaðhaldi neytenda.

5.8.2.2 Stofnkostnaður getur verið hindrun

Viðbúið er að fyrirtæki sem hyggst hasla sér völl á íslenskum eldsneytismarkaði á sambærilegan hátt og þau sem nú þegar eru á þeim markaði þurfi að leggja í umtalsverða fjárfestingu. Samkvæmt upplýsingum frá olíufélögunum liggur stofnkostnaður¹⁷⁴ sjálfsafgreiðslustöðvar¹⁷⁵ á bilinu 65-85 milljónir króna og árlegur rekstrarkostnaður um 5-15 milljónir.¹⁷⁶ Stofnkostnaður stórra þjónustustöðva¹⁷⁷ er hins vegar metinn mun hærra eða á bilinu 300-550 milljónir króna og árlegur rekstarkostnaður 65-170 milljónir króna.¹⁷⁸ Eins og nú háttar sinna öll olíufélögin eða fyrirtæki í þeirra eigu, birgðahaldi að mestu sjálf og alls óvíst hvort nýr aðili á smásöllumarkaði geti keypt þessa þjónustu af þeim. Af því leiðir að við mat á stofnkostnaði nýs smásala þarf að reikna með byggingu nýrrar birgðastöðvar. Einnig þarf fyrirtækið að koma upp aðstöðu fyrir birgðahald. Í svörum olíufélaganna kemur fram að kostnaður við að byggja birgðastöð geti verið mjög misjafn. Sem dæmi má nefna að áætlaður kostnaður vegna byggingar birgðastöðvar [∞] var um 150-200 milljónir króna [∞] á meðan virði birgðatanka [∞] er áætlaður um 3,5 milljarða króna. Lágmarkskostnaður aðila sem hyggst koma inn á smásöllumarkaðinn og byggja birgðatanka fyrir dísilolíu og bensín virðist því geta verið um 150-300 milljónir króna vegna byggingar birgðatankanna.

„Lágmarkskostnaður aðila sem hyggst koma inn á smásöllumarkaðinn og byggja birgðatanka fyrir dísilolíu og bensín virðist því geta verið um 150-300 milljónir króna vegna byggingar birgðatankanna.“

¹⁷⁴ Með stofnkostnaði er átt við alla nauðsynlega fjárfestinga í húsnæði, dælum og lóð.

¹⁷⁵ Gert var ráð fyrir 1.000 fm. lóð og 2 dæluhúsum (hægt að dæla báðum megin við hvert dæluhús).

¹⁷⁶ Með rekstrarkostnaði er átt við launakostnað, greiðsla opinberra gjalda, hitaveita- og rafmagn, hlutdeild í stjórnunarkostnaði, árlegu viðhaldi og öðrum kostnaði sem til fellur beint vegna reksturs stöðvarinnar.

¹⁷⁷ Gert var ráð fyrir 3.500 fm. lóð og 4 dæluhúsum (hægt að dæla sitthvorum megin við hvert dæluhús) og 600. fm verslunarrými.

¹⁷⁸ Vert er að hafa það í huga að mögulegur tekjuginnur þjónustustöðva er mun meiri en sjálfsafgreiðslustöðva.

Stofnkostnaður nýs aðila sem ætlar inn á smásöllumarkaðinn, reisa birgðatank og ná svipaðri útbreiðslu og Atlantsólía á höfuðborgarsvæðinu (11 stöðvar) gæti því legið á bilinu 900-1200 milljónum króna. Þá er ekki tekið með í reikninginn kostnaður vegna kaupa á olíuflutningabifreiðum

„Stofnkostnaður nýs aðila sem ætlar inn á smásöllumarkaðinn, reisa birgðatank og ná svipaðri útbreiðslu og Atlantsólía á höfuðborgarsvæðinu (11 stöðvar) gæti því legið á bilinu 900-1200 milljónum króna.“

til þess að dreifa eldsneytinu, en hann er ekki endilega óafturkræfur. Þrátt fyrir þennan mikla vænta stofnkostnað þá er nauðsynlegt að líta á hann í samhengi við væntan hagnað. Ef arðsamt er að koma inn á markaðinn m.v. fyrrgreindan stofnkostnað þá er ekki augljóst að hann mundi í raun hindra innkomu nýrra aðila þar sem fjárfestar og lánastofnanir gætu að öllu öðru óbreyttu sýnt starfseminni áhuga.

Ljóst er að þær aðgangshindranir sem lýst er hafa verið lengi á eldsneytismarkaðnum hér á landi. Í dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. janúar 2015 í máli nr. E-3291/2013, *Olíuverzlun Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er þannig bent á að erfitt „var fyrir nýja aðila að koma inn á markaðinn í ljósi kostnaðar við að koma upp dreifikerfi [...]“

Í alþjóðlegum samanburði eru eldsneytisstöðvar margar á Íslandi, hvort sem að litið er til þess hversu mörgum íbúum hver stöð þjónar eða gegnumstreymis eldsneytis í gegnum hverja stöð. Þannig þjónar hver eldsneytisstöð færri íbúum á höfuðborgarsvæðinu (2.899 árið 2014) heldur en hver eldsneytisstöð þjónar bæði í þéttbýli og dreifbýli í Noregi (3.098 m.v. árið 2012), Svíþjóð (3.429 m.v. árið 2012) og Bretlandi (7.341 m.v. árið 2008). Jafnframt er því spáð að fram til ársins 2025 muni selt heildarmagn bensíns og dísilólíu á bifreiðar dragast saman um 20%.¹⁷⁹ Hér má einnig vísa til umfjöllunar um fjölda eldsneytisstöðva í kafla 5.3.

Af framangreindu má ráða að mikill fjöldi eldsneytisstöðva og vænt minnkun eftirspurnar eldsneytis getur hindrað nýja aðila frá því að koma inn á markaðinn og ráðast í þá fjárfestingu sem að framan er rakin.

¹⁷⁹ Sjá nánar kafla 5.1.

5.8.3 Strategískt forskot olúfélaganna

5.8.3.1 Fyrirtækin lóðrétt samþætt og almennt um áhrif á samkeppni

Öll starfandi fyrirtæki á eldsneytismarkaðnum eru lóðrétt samþætt í gegnum innflutning, birgðahald, dreifingu og smásölu en eins og áður hefur komið fram er lóðrétt samþætting fyrir hendi þegar fyrirtæki starfa á fleiri en einu framleiðslu- eða sölustigi vöru eða þjónustu.¹⁸⁰

Lóðrétt samþætting getur haft jákvæð áhrif þar sem hún getur auðveldað fyrirtækjum að hagræða í rekstri. Ástæða þess er m.a. sú að þegar lóðrétt samþætt fyrirtæki býður fram stuðningsvörur eða -þjónustu þá hefur það allan hag af því að hver og ein rekstrareining sé að bjóða fram vöruna með sem lægstum tilkostnaði.¹⁸¹ Ef lóðrétt samþættingin skilar fyrirtækinu lægra kostnaðarverði fyrir hverja selda einingu en t.a.m. ef fyrirtækið keypti aðföng af þriðja aðila þá ætti það að leiða til lægri útsöluverðs en ella. Þetta er vitaskuld háð því að viðkomandi fyrirtæki búi við virkt samkeppnislegt aðhald.

„[...] lóðrétt samþætting fyrir hendi þegar fyrirtæki starfa á fleiri en einu framleiðslu- eða sölustigi vöru eða þjónustu.“

Þrátt fyrir möguleg jákvæð áhrif af lóðréttri samþættingu þá getur hún einnig leitt til aðstæðna eða háttsemi sem skaða samkeppni m.a. með því að útiloka:

- a) aðgang keppinauta að aðföngum, eða
- b) aðgang keppinauta að viðskiptavinum.

Lóðrétt samþætt fyrirtæki getur bæði haft hvata og tækifæri til þess að útiloka aðgang keppinauta að nauðsynlegum aðföngum (e. essential inputs) með því t.d. að krefjast það háð verðs fyrir þessi aðföng að ómögulegt verði fyrir keppinaut að keppa við fyrirtækið í smásölu. Útilokunin getur bæði tekið til hluta varanna eða þeirra allra. Í fyrra tilfallinu yfirgefur keppinauturinn ekki markaðinn heldur starfar áfram á honum en veitir ekki jafn mikið samkeppnislegt aðhald og hann gæti veitt ef ekki kæmi til útilokunarinnar. Ef hún tekur til allra varanna hættir keppinauturinn starfsemi á markaðnum.

„Lóðrétt samþætting getur haft jákvæð áhrif þar sem hún getur auðveldað fyrirtækjum að hagræða í rekstri.“

¹⁸⁰ Hægt er að skipta lóðréttri samþættingu í tvo flokka; annars vegar þegar starfsemi á mismunandi stigum markaðarins fer fram í sömu fyrirtækjasamstæðu eða undir sama eignarhaldi og hins vegar þegar ótengd fyrirtæki á mismunandi stigum markaðarins gera á milli sín samninga sem geta haft svipuð áhrif og ef um sameiginlegt eignarhald væri að ræða.

¹⁸¹ Í dæmaskyni má nefna að ef dreifingaraðili veitir birgi ráðleggingar, fjárfestir í framleiðslunni eða markaðssetur vöruna getur það haft jákvæð áhrif á samkeppni á markaðnum en er líklega of kostnaðarsöm skuldbinding af hálfu dreifingaraðilans ef ekki kemur til einhverskonar samkomulags milli fyrirtækjanna. Hins vegar getur það haft neikvæð áhrif ef dreifingaraðilinn er í samstarfi við birginn og mundi neita öðrum birgjum um viðskipti á grundvelli samstarfsins. Áhrifin af þesskonar samkomulagi velta á tímalengd samningsins, þess hlutfalls markaðarins sem er lokaður hinum dreifingaraðilunum, möguleika annarra dreifingaraðila til þess að koma inn á birgjamarkaðinn og svo framvegis.

Fyrirgreind möguleg útilokun leiðir til þess að lóðrétt samþætta fyrirtækið fær minni samkeppni en annars hefði orðið og hætt við að það krefjist hærra verðs fyrir vikið, sem rýrir hag neytenda og annarra viðskiptavina.

Þegar Samkeppniseftirlitið metur í þessari markaðsrannsókn ábata fyrirtækja af því að útiloka aðgang keppinauta að aðföngum eða viðskiptavinum er m.a. litið til:

- a) getu lóðrétt samþætta fyrirtækisins til þess að útiloka eða torvelða aðgang keppinauts að aðföngum eða viðskiptavinum,
- b) hversu mikil samkeppnin er á þeim mörkuðum sem viðkomandi fyrirtæki er lóðrétt samþætt (því minni samkeppni því meiri ábati er af því að útiloka nýja keppinauta),
- c) styrks keppinauts, s.s. hvort hann eigi auðvelt með að kaupa þau aðföng sem hann vantar af öðrum fyrirtækjum en því lóðrétt samþætta.

Þrátt fyrir að samþættingin geti haft jákvæð áhrif þá getur hún einnig haft ófyrirséð skaðleg áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði. Dæmi um þesskonar áhrif má nefna minni hvata til þess að keppa auk þess sem hvata til samhæfðrar hegðunar (e. coordinated effects) getur aukist.¹⁸²

„Áhrif aukins markaðsstyrks geta hins vegar verið tvíþætt. Eins og fram kemur að ofan getur markaðsstyrkur hindrað samkeppni og verið neytendum til tjóns. Hins vegar getur aukinn styrkur í vissum tilfellum verið neytendum í hag.“

Helstu ástæður þess að fyrirtæki kjósa að vera lóðrétt samþætt snúa annars vegar að aukinni hagræðingu og hins vegar að auknum markaðsstyrk. Aukin hagræðing getur falist í lægri framleiðslukostnaði á hinum ýmsu sviðum, svo sem vegna betri gæðastjórnunar, betri upplýsingaflæðis og stjórnunar yfir virðisbætur og samnýtingu framleiðsluþátta. Þar sem samkeppnisaðhald er fyrir hendi ætti slíkt hagræði að öðru óbreyttu að skila sér í lægra verði til neytenda. Áhrif aukins markaðsstyrks geta hins vegar verið tvíþætt.

Eins og fram kemur að ofan getur markaðsstyrkur hindrað samkeppni og verið neytendum til tjóns. Hins vegar getur aukinn styrkur í vissum tilfellum verið neytendum í hag. Ef aðföng eru dýr vegna mikils markaðsstyrks fyrirtækja á aðfangamarkaði má mögulega draga úr aðfangakostnaði með lóðréttri samþættingu. Þegar smásali eldsneytis flytur inn sitt eigið eldsneyti getur hann þannig komið í veg fyrir að verð til neytenda feli í sér tvöfalda álagningu (e. double marginalisation), fyrst á birgðastigi og svo í smásölu.¹⁸³ Að sama skapi getur smásali sem flytur sjálfur inn eldsneytið tryggt

¹⁸² Nánar má lesa um áhrif lóðréttrar samþættingar á samkeppni í „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies” (2013, bls. 57-63). Competition Commission.

¹⁸³ Tvöföld álagning getur birst á þann veg að þegar innflytjandinn og smásalinn eru aðskildir aðilar sem njóta markaðsstyrks þá leggur innflytjandinn fyrst á vöruna og selur til smásalans sem leggur svo aftur ofan á verð innflytjandans og selur í smásölu. Það verð er að öllu öðru óbreyttu hærra en ef innflytjandinn og smásalinn væru einn og sami aðilinn og mundi þá ekki leggja tvöfalt álag ofan á vöruna. Nánari umfjöllun um tvöfalda álagningu má m.a. finna hér: Massimo Motta, *Competition Policy – Theory and Practice* (2004, bls. 307-313) Cambridge University Press.

betur nægt framboð í samanburði við þann sem kaupir t.d. af lóðrétt samþættum keppinauti. Sá síðarnefndi gæti t.a.m. haft hvata til þess að taka eftirspurn hjá sínum eigin eldsneytisstöðvum fram yfir eftirspurn sjálfstæða smásalans ef skortur yrði á eldsneyti.

5.8.3.2 Um mat á áhrifum strategíks forskots á samkeppni

Þrátt fyrir að fjárfesting fyrirtækja í t.d. innviðum eða framleiðslutækjum geti í mörgum tilfellum verið neytendum til hagsbóta þá getur hún einnig dregið úr samkeppni með því að auka þann sokkna kostnað sem fylgir innkomu nýrra aðila inn á markaðinn. Dæmi um þess konar kostnað er fjárfesting í sérhæfðum vélum og tækjum sem erfitt getur verið að selja, auglýsingar og í sumum tilvikum rannsóknir og þróun.

Hindranir af þessu tagi eru kallaðar strategískar hindranir og geta leitt til:

- a) lægri kostnaðar fyrir starfandi fyrirtæki í hlutfalli við kostnað fyrirtækja sem hyggjast hefja starfsemi (s.s. ef starfandi fyrirtæki eykur framleiðslugetu og stærðarhagkvæmni er til staðar),
- b) breyttrar kostnaðaruppbyggingar aðila sem hyggjast hefja starfsemi (s.s. í þeim tilfellum þar sem starfandi fyrirtæki eru lóðrétt samþætt),
- c) breyttrar eftirspurnar eftir vörum aðila sem hyggjast hefja starfsemi (s.s. þegar starfandi fyrirtæki fjölga vörum og þjónustu).

Þessar hindranir geta aukið áhættu sem nýir keppinautar standa frammi fyrir þegar þeir taka ákvörðun um að koma inn á markaðinn. Því hærrí sem sokkni kostnaðurinn er því meiri þarf væntur hagnaður að vera til þess að nýtt fyrirtæki komi inn á markaðinn.

Einnig geta starfandi fyrirtæki aukið skiptikostnað með markvissum aðgerðum, s.s. með því að veita tryggðarafslætti eða gera langtímasamninga þar sem viðskiptavininum yrði refsað fyrir að segja honum upp innan tiltekins tíma. Með sama hætti gæti starfandi fyrirtæki ákveðið að framleiða staðkvæmdarvörur eða tvinnnað saman (e. bundled) vöru sem fyrirtækið býður upp á við aðra vöru sem mögulega gæti aukið kostnað nýs aðila sem einungis ætlaði sér að bjóða upp á aðra þessara vörutegundar.

Þá getur fyrirtæki séð sér hag í því að byggja upp orðspor um að það bregðist við af hörku gagnvart nýjum keppinautum. Það gæti t.d. fórnað skammtímahagnaði í því skyni að bregðast við innkomu nýs keppinauts með verulegri verðlækkun (e. dumping). Með því móti getur viðkomandi fyrirtæki skapað aðgangshindrun og unnið gegn nýliðun á markaðnum.

Í sumum tilfellum hafa starfandi fyrirtæki á markaði einkarétt eða annars konar forgang að framleiðsluþáttum og í öðrum tilfellum búa þau yfir þekkingu eða tæknilegum yfirburðum. Slíkt getur komið í veg fyrir að nýir keppinautar hasli sér völl á tilteknum markaði og geti veitt þeim sem fyrir eru samkeppni. Mörg af þeim viðmiðum sem hafa verið notuð við mat á því hvort aðstaða sé

ómissandi getur haft hér þýðingu við þetta samkeppnismat og verður eftir atvikum horft til þeirra viðmiða sem slíkra. Á hinn bóginn er mikilvægt að hafa í huga að með þessari greiningu Samkeppniseftirlitsins er horft heildstætt á aðstæður á markaðnum og hvort starfandi fyrirtæki hafi, vegna strategíks forskots, getu og hvata til að útiloka eða torvelda aðgang annarra eða nýrra keppinauta.¹⁸⁴

Til þess að meta hvort starfandi lóðrétt samþætt fyrirtæki hafi strategískt forskot á mögulega keppinauta verður fyrst og fremst litið til áhrifa lóðréttrar samþættingar á samkeppni og mat lagt á mögulega áhrif þess að öll lóðrétt samþættu fyrirtækin búa yfir aðstöðu sem er nauðsynleg til þess að hefja starfsemi á markaðnum. Í því skyni að greina þetta eru möguleikar nýrra keppinauta til inngöngu á markaðinn skoðaðir auk þess sem horft er til árangurs þeirra sem gert hafa tilraun til þess að hefja starfsemi eða þá hafa hafið starfsemi á markaðnum. Að lokum er fjallað um þá hagræðingu sem af lóðréttu samþættingunni getur hlotist.

5.8.3.3 Möguleikar til innkomu – sögulegt yfirlit

Möguleikar til að hefja smásölu á eldsneyti, m.v. núverandi markaðsgerð og þegar litið til sögunnar, virðast að miklu leyti grundvallast á því að nýir aðilar nái að tryggja sér aðgang að birgðatanki, eða tönkum, og dreifingu. Möguleikar til innkomu inn á önnur stig markaðarins en smásölu, s.s. heildsölu, birgðageymslu eða dreifingu, með það að markmiði að sinna eftirspurn innanlands virðast vera mjög takmarkaðir miðað við núverandi markaðsgerð. Veldur þessu að öll olíufélögin eru sem fyrr segir lóðrétt samþætt

Með hliðsjón af framangreindu er í samkeppnismatinu fyrst og fremst litið til möguleika nýrra aðila til þess að hefja smásölu á eldsneyti; annars vegar sölu af eldsneytisdælu og hins vegar sölu beint af olíuflutningabifreið, birgðatanki eða skipi.

Líta má á fjölda þeirra fyrirtækja sem hafa komið inn á markaðinn sem vísbendingu um hversu miklar aðgangshindranir eru til staðar. Fá ný fyrirtæki gæti því gefið til kynna miklar aðgangshindranir. Þegar litið er til sl. áratuga eru þrjú dæmi sem standa upp úr þegar horft er á innkomu nýrra aðila eða tilraunar til innkomu:

- Í fyrsta lagi innkoma Atlantsolíu árið 2003 en í lok þess árs hóf fyrirtækið að selja eldsneyti af dælu. Fyrirtækið náði fótfestu á markaðnum og selur í dag eldsneyti af dælu á helstu þéttbýlisstöðum á landinu. Atlantsolía er með um 10-20% hlutdeild í sölu bensíns og dísilolíu af eldsneytisdælum á höfuðborgarsvæðinu (2012).

¹⁸⁴ Hér er því ekki til umfjöllunar hvort í einstaka tilvikum hafi markaðsráðandi fyrirtæki á birgða- og dreifingarstigi hugsanlega brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga. Það er ekki tilgangur markaðsrannsóknarinnar. Áréttu skal að ein af lyktum markaðsrannsóknar getur verið sú að Samkeppniseftirlitið telji tilefni til þess að sérstök brotarannsókn verði hafin á mögulegu broti á bannreglum samkeppnislaga.

- Í öðru lagi má nefna innkomu Íslenskrar olíumiðlunar árið 2005 (í eigu danska félagsins Malik Supply A/S) en fyrirtækið byggði birgðatank í Norðfirði og hóf að selja skipagasolíu í samkeppni við olíufélögin Þrjú (N1, Olís og Skeljung).¹⁸⁵ Á árinu 2007 keypti N1 49% hlut í móðurfélagi Íslenskrar olíumiðlunar, Malik Supply A/S, og í framhaldinu keypti N1 birgðatankinn af Íslenskri olíumiðlun sem hætti þá sjálfstæðri starfsemi.
- Í þriðja lagi má nefna tilraun Irving Oil til þess að koma inn á markaðinn á tíunda áratugnum.

Á undanförunum áratugum hefur því aðeins eitt fyrirtæki komið inn á markaðinn og náð fótfestu. Eins og fram hefur komið í skýrslunni þá hefur enginn smásali hafið sölu á eldsneyti án tengsla við eitthvert olíufélaganna (sbr. það þegar Orkan var stofnuð) án þess að viðkomandi hafi einnig flutt inn eldsneyti, geymt það og dreift (sbr. þegar Atlantsolía hóf starfsemi). Þetta kann þó að breytast því fyrirhugað er að bandaríska verslunarkedjan Costco hefji sölu á eldsneyti á Íslandi en nánar verður vikið að því hér síðar.¹⁸⁶

„Á undanförunum áratugum hefur því aðeins eitt fyrirtæki komið inn á markaðinn og náð fótfestu.“

Tilraun Irving Oil til þess að koma inn á markaðinn á tíunda áratugnum vekur athygli. Félagið mætti mótspyrnu frá þeim félögum sem störfuðu á markaðnum. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004 er fjalla um samskipti olíufélaganna árið 1995:

„Á þessum fundi forstjóranna var einnig rætt um hugsanlega samkeppni frá kanadíska olíufélaginu Irving Oil en á þessum tíma var það fyrirtæki að kanna möguleika á því að hefja starfsemi hér á landi. Í fundargerð forstjóra Olís er sagt frá því að rætt hafi verið vítt og breytt um áform Irving Oil og að Skeljungur hafi gert grein fyrir athugun á bensínverði á New York markaði. Tengt þessu er bókun í fundargerð framkvæmdastjórnar OHF frá 17. janúar 1995. Þar segir að forstjóri Olís hafi sent bréf þar sem hvatt er til þess að olíufélögin hafi undirskriftalista liggjandi frammi á bensínstöðvum sínum þar sem mótmælt yrði byggingu fyrirhugaðra Irving bensínstöðva. Í fundargerðinni segir að þetta sé ekki talið þjóna hagsmunum OHF, t.d. vegna þess að þá væri verið að mótmæla byggingu á lóð við Stekkjarbakka sem OHF hafi sóst eftir því að fá úthlutað. Síðan segir að í bréfi Olís „kemur fram að frestur til að gera athugasemdir við fyrirhugaða landnotkun sé að renna út. Þetta þarf að kanna strax og vekja athygli íbúasamtaka á framvindu

¹⁸⁵ „Íslensk olíumiðlun er nýtt olíufélag í meirihlutaeigu Dana“ (Reykjavík 12. nóvember 2004). *Viðskiptablaðið*.

¹⁸⁶ Einnig hefur Samkeppniseftirlitið upplýsingar um að Festi hf. skoði það að hefja sölu eldsneytis við verslanir Krónunnar en ákvörðun um það hafði ekki verið tekin í lok september 2015. „Kaupás skoðar bensínsölu við verslanir Krónunnar“ (29. september 2015). Vísir.

mála. “Í mars 1996 lá fyrir að Irving Oil myndi hætta við að koma inn á íslenska markaðinn og 10. apríl 1996 sendi OHF þakkarbréf til erlends olíufélags og sendar voru „our warmest thanks for your assistance in the battle we fought here to keep Irving out of Iceland“ Í þessu sambandi má einnig hafa í huga bréf framkvæmdastjóra markaðssviðs smásölu Olís, dags. 28. ágúst 1996, til framkvæmdastjóra markaðssviðs OHF og framkvæmdastjóra markaðssviðs smásölu hjá Skeljungu. Í bréfinu er sagt að með því fylgi afrit að beiðni tiltekins manns um að fá að opna bensínstöð á Reykjanesi og síðan segir: „Vona að þið verðið líka á verði um að hindra þetta.“ ...

Gögnin sýna að forstjórar olíufélaganna ræddu ítarlega á fundi sínum í mars 1995 um væntanlega samkeppni frá erlendu olíufélagi. Jafnframt liggur fyrir að Olís sendi OHF bréf þar sem hvatt var til aðgerða sem sannanlega var ætlað að torvelða innkomu hins erlenda félags. Einnig ber að líta til bréfs Olís frá ágúst 1996 vegna hugsanlegrar samkeppni á Reykjanesi. Af þessum gögnum er ljóst að á árunum 1995–1996 hafi olíufélögin fjallað sameiginlega um mögulega samkeppni frá nýjum keppinautum og sett fram tillögur til að takmarka hana. Samvinna milli keppinauta sem miðar að því að hindra innkomu nýrra keppinauta felur í sér brot á 10. gr. samkeppnislaga ...“

Í dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. janúar 2015 í máli nr. E-3291/2013, *Olíuverslun Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, er einnig bent á að erfitt „var fyrir nýja aðila að koma inn á markaðinn í

„Tilraun Irving Oil til þess að koma inn á markaðinn á tíunda áratugnum vekur athygli. Félagið mætti mótspyrnu frá þeim félögum sem störfuðu á markaðnum.“

ljósi [...] möguleika olíufélaganna, sem höfðu komið sér fyrir á markaðnum, til að bregðast við samkeppni með því að lækka verðið.“

Þegar litið er yfir sögu eldsneytismarkaðarins undanfarna áratugi þá sýnir hún að enginn nýr aðili kom inn á markaðinn frá því Olíufélagið var stofnað árið 1947 og þar til Atlantsolía kom inn á markaðinn í lok árs 2003. Ef horft er til sjónarmiða Atlantsolíu um markaðsaðstæður

á upphafsárum fyrirtækisins þá virðist sem svo að lóðrétt samþætting þeirra fyrirtækja sem störfuðu á markaðnum á þeim tíma hafi torvelað nýjum aðilum að selja olíuvörur í smásölu þar sem það hafði ekki aðgengi að birgðatönkum. Í svörum Atlantsolíu frá því í ágúst 2013 kemur fram um þetta eftirfarandi:

„Þegar Atlantsolía hóf starfsemi sína var ekki mikill áhugi hjá hinum olíufélagunum að selja Atlantsolíu eldsneyti sem heildsalar. Eftir því að var ítrekað leitað á sínum tíma og var þar úr að annað hvort bárust ekki svör frá hinum olíufélagunum, eða þau verð sem

gefin voru upp voru svo há að útilokað hefði verið fyrir Atlantsólíu að vera samkeppnishæft með slíku innkaupsverði.

Það var ekki fyrr en að Atlantsólía hafði náð góðri fótfestu og nokkurri markaðshlutdeild að [X] sá sér hag í því að innflutningur félaganna yrði sameiginlegur og var tilbúinn til að gera samning um innflutninginn við Atlantsólíu. [X] hefur nú leitað eftir því við Atlantsólíu að félagið sjái um innflutning fyrir hönd Atlantsólíu. Erindi [X] er nú í skoðun hjá [X] m.t.t. þess hvort slíkt fyrirkomulag gæti boðið upp á hagkvæmara innkaupsverð.“

Sjónarmið [X] eru í samræmi við lýsingar Atlantsólíu, þ.e. að helsta aðgangshindrun nýrra keppinauta að markaðnum væri enginn áhugi hjá starfandi fyrirtækjum á markaðnum til að leigja út birgðarými eða gera skiptasamninga við keppinauta um eldsneyti. Slíkur aðgangur væri forsenda til að nýr keppinautur á einu landsvæði gæti boðið upp á þjónustu á öðrum landfræðilegum mörkuðum.¹⁸⁷

„Af svörum hinna olíufyrirtækjanna og Olíudreifingar má ráða að þau taki í sama eða svipaðan streng, þ.e. ekki séu uppi aðgangs- og vaxtahindranir vegna samþættingar fyrirtækjanna á heildsölu-, eða birgðastiginu.“

Upplýsingar um tilraunir til innkomu og innkomu nýrra keppinauta gefa til kynna að lóðrétt samþætting starfandi fyrirtækja torveldi aðgang nýrra keppinauta á smásölustiginu þar sem nýliðinn hafði ekki aðgengi að birgðatanki/tönkum eða dreifingu. Við markaðsrannsóknina hefur auk þess verið lagt mat á hvort aðstæður á eldsneytismarkaðnum hafi breyst þannig að þessum aðgangs- eða vaxtahindrunum hafi á allra síðustu árum verið rutt úr vegi. Í því sambandi er þó mikilvægt að slá varnagla við mat sem tekur til aðstæðna eða háttsemi þegar starfandi fyrirtæki höfðu vitneskju um að markaðsrannsókn væri yfirstandandi.

Bandaríska verslunarkeðjan, Costco, áformar að bjóða upp á eldsneytissölu við fyrirhugaða verslun sína í Kaupúni í Garðabæ. Samkeppniseftirlitið telur að koma þessa nýja aðila á smásölustig eldsneytismarkaðarins geti aukið samkeppni a.m.k. í nágrenni stöðvarinnar. Samkeppniseftirlitið lagði mat á hvort af fyrirhugaðri innkomu Costco megi álykta að áður nefndar aðgangs- og vaxtahindranir væru ekki fyrir hendi. Samkeppniseftirlitið telur að áform Costco raski ekki fyrrgreindri ályktun um að lóðrétt samþætting sé til þess fallin að hindra innkomu eða vöxt nýrra keppinauta.

„Samkeppniseftirlitið telur að áform Costco raski ekki fyrrgreindri ályktun um að lóðrétt samþætting sé til þess fallin að hindra innkomu eða vöxt nýrra keppinauta.“

¹⁸⁷ Fundur Samkeppniseftirlitsins með [X], dags. 9. apríl 2014.

Af þessu tilefni aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga og sjónarmiða frá Costco en þau eru talin endurspeglar þær aðgangshindranir sem eru til staðar vegna lóðréttar samþættingar starfandi félaga. [8].¹⁸⁸ Samkeppniseftirlitið bendir á að þetta myndi almennt hafa þær afleiðingar að hinn nýji keppinatur þyrfti að selja eldsneytið í smásölu með lægri álagningu eða jafnvel með tapi til þess að halda samkeppnisstöðu sinni.

„Samkeppniseftirlitið bendir á að þetta myndi almennt hafa þær afleiðingar að hinn nýji keppinatur þyrfti að selja eldsneytið í smásölu með lægri álagningu eða jafnvel með tapi til þess að halda samkeppnisstöðu sinni.“

[8]. Jafnframt er Costco stórt öflugt erlent fyrirtæki með gríðarlegan fjárhagslegan styrk (tæplega 100 sinnum meiri veltu en öll íslensku olúfélögin til samans), en fyrirtækið leggur höfuðáherslu á sölu matvara, raftækja og annarra vara.¹⁸⁹ Sú staðreynd að fyrirtæki er öflugt á erlendum mörkuðum leiðir hins vegar ekki sjálfkrafa til þess að það sé það einnig í skilningi samkeppnislaga þegar það hefur starfsemi hér á landi, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2013, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Það vekur sérstaka athygli að í svörum Atlantsolíu kemur fram að fyrirtækið telji að núverandi aðstæður á markaðnum séu með þeim hætti að það ríki samkeppni á milli aðila um að bjóða eldsneyti í heildsölu og ekki séu til staðar aðgangshindranir í dag fyrir nýja aðila sem vilji keppa á smásölu. Af svörum hinna olúfyrirtækjanna og Olúdreifingar má ráða að þau taki í sama eða

„Frummat samkeppnisyfirvalda er að meiri líkur en minni séu á að aðstæður á markaðnum nú séu sambærilegar því sem voru uppi þegar Atlantsolía hóf starfsemi sína árið 2003 og Íslensk olúmiðlun 2005 [...]“

svipaðan streng, þ.e. ekki séu fyrir hendi aðgangs- og vaxtahindranir vegna samþættingar fyrirtækjanna á heildsölu-, eða birgðastiginu. Olúdreifing tiltekur þetta sérstaklega í svörum sínum. Stefna fyrirtækisins sé „að hverjum sem þess óska sé boðin þjónusta samkvæmt gjaldskrá [sem] tekur tillit til kostnaðar að viðbættri eðlilegri arðsemi.“ Arðsemi og arðsemismarkmið fyrirtækisins sé skilgreint, sbr. ákvörðun hlutahafafundar og niðurstöðu aðalfundar.¹⁹⁰

Þrátt fyrir þessi sjónarmið fyrirtækjanna hefur Samkeppniseftirlitið ekki fundið vísbendingar við gerð frummatsskýrslunnar að aðstæður á markaðnum hafi breyst þannig að skaðleg áhrif lóðréttar samþættingar með aðgangshindrunum fyrir nýja keppnauta hafi minnkað, hvað þá horfið. Frummat samkeppnisyfirvalda er að meiri líkur en minni séu á að aðstæður á markaðnum nú séu sambærilegar

¹⁸⁸ Upplýsingar frá Costco til Samkeppniseftirlitsins með tölvupósti dags. 30. janúar 2015.

¹⁸⁹ Tekjur Costco námu um 99 milljörðum bandaríkjadollara SD árið 2012. Velta íslensku olúfélaganna nam á sama ári um 138 milljörðum króna, eða um 1,10 milljörðum dollara m.v. meðaltalsmiðgengi ársins 2012.

¹⁹⁰ Áréttá ber að hluthafar Olúdreifingar eru N1 og Olís sem starfa á einnig á smásölu. ¹⁹⁰

og þegar Atlantsólía hóf starfsemi sína árið 2003 og Íslensk olíumiðlun 2005, að því leyti að ekkert starfandi fyrirtæki hafi hag af því að bjóða nýjum mögulegum keppinaut eldsneyti í heildsölu. Eini munurinn er því sá að í stað þess að þrjú lóðrétt samþætt félög flytji inn eldsneyti, sinni birgðahaldi/dreifingu og smásölu, þá eru þau fjögur í dag þar sem Atlantsólía [8]. Það frummat grundvallast sömuleiðis á greiningu í næsta kafla þar sem komist er að þeirri niðurstöður að hin lóðrétt starfandi fyrirtæki eru talin hafa bæði hvata og getu til að hindra aðgengi nýrra keppinauta.

Innkoma Atlantsólíu á árinu 2003 styður einnig fyrrgreint mat en þá tók fyrirtækið ákvörðun um að reisa sína eigin birgðatanka, dreifa eldsneytinu á eigin olíuflutningabifreiðum og flytja það sjálft inn þar sem ekki var vilji hjá starfandi fyrirtækjum til þess að selja Atlantsólíu þá þjónustu. Þá eins og nú er aðgangur nýrra aðila sem eingöngu hyggjast starfa á smásölustigi hindraður. Þótt félagið hafi síðar náð fótfestu og nokkurri markaðshlutdeild þá breytir það ekki hvötum starfandi lóðrétt samþættra fyrirtækja að selja eldsneyti til nýrra mögulegra keppinauta. Jafnframt verður að taka fram að Atlantsólía hóf að selja eldsneyti í smásölu við aðstæður sem voru hagfelldar nýjum keppinaut. Á þeim tíma lá fyrir vitneskja um starfandi félög hefðu með mjög alvarlegum hætti brotið gegn viðskiptavinum sínum og haft með sér í viðtækt og langvarandi samráð. Í ljósi þessara sérstöku aðstæðna hafði Atlantsólía ákveðið forskot við innkomu inn á markaðinn. Niðurstöður könnunar á meðal neytenda benda í sömu átt en viðskiptavinir Atlantsólíu eru líklegastir til þess að láta eignarhald hafa áhrif á eldsneytiskaup sín. Jafnframt nefndi Atlantsólía að ef félagið næði ekki samningum við aðra aðila á markaðnum þá væri fjárfesting í birgðarými á landsbyggðinni aðgangshindrun fyrir félagið.

5.8.3.4 Hvati og geta til að hindra eða útiloka aðgang nýrra keppinauta

Til þess að fyrirtæki geti hindrað eða útilokað aðgang keppinauts er nauðsynlegt að það hafi getu til þess og umtalsverðan markaðsstyrk á einu eða fleiri stigum virðisdeðjunnar. Hin starfandi samþættu fyrirtæki sem flytja inn eldsneyti og starfa m.a. á smásölustigi virðast í því sambandi ekki hafa fjárhagslegan hvata til þess að selja nýjum keppinaut eldsneyti í heildsölu eða aðgang að birgðarými. Ástæða þess er m.a. sú að ef starfandi félag myndi selja nýjum aðila eldsneyti þá gæti það haft ófyrirséð áhrif á markaðshlutdeild fyrirtækisins á smásölustiginu, en heildsöluálagning er mun lægri en smásöluálagningin. Á árinu 2014 var t.a.m. meðaltalsálagning olíufélaganna (eftir að tekið hafði verið tillit til dreifingar, birgðahalds og afslátta) um 28 krónur á hvern seldan lítra af bifreiðaeldsneyti á eldsneytisstöð á meðan áætluð álagning (eftir dreifingu, birgðahald og afslætti) á hvern lítra sem

„Ástæða þess er m.a. sú að ef starfandi félag myndi selja nýjum aðila eldsneyti þá gæti það haft ófyrirséð áhrif á markaðshlutdeild fyrirtækisins á smásölustiginu, en heildsöluálagning er mun lægri en smásöluálagningin.“

afhentar var beint af birgðatanki eða af olíuflutningabifreið (sala á skipaðísilólíu, skipagasólíu og svartólíu) var um 3 til 5 krónur.¹⁹¹

Af því má ráða að fyrir hvern lítra sem lóðrétt samþætta fyrirtækið tapar í smásölu til nýs keppinautar þá þyrfti það að selja honum 5 til 9 lítra í heildsölu til þess að veiga upp á móti sölutapinu í smásölu. Hlutfallslega há álagning á smásölustiginu hvetur því lóðrétt samþætt fyrirtæki til að neita nýjum aðilum um eldsneyti í heildsölu. Því til stuðnings að fyrrgreindir hvatar séu til staðar má benda á að Atlantsolía tók þá ákvörðun að byggja sína eigin birgðatanka þegar fyrirtækið hóf starfsemi, þrátt

„Hlutfallslega há álagning á smásölustiginu hvetur því lóðrétt samþætt fyrirtæki til að neita nýjum aðilum um eldsneyti í heildsölu.“

fyrir að augljóst væri að selt magn eldsneytis á Íslandi ætti ekki eftir að aukast að neinu ráði við innkomu fyrirtækisins. Ef fyrirtæki á sviði birgðahalds og dreifingar hefðu verið á markaðnum sem hefðu ekki verið í eign lóðrétt samþættra fyrirtækja má gera ráð fyrir því að Atlantsolía hefði keypt aðgang að viðkomandi birgðarými í stað þess að byggja sína eigin tanka.

Það atriði sem hefur einnig neikvæð áhrif á hvata lóðrétt samþættra fyrirtækja til að selja nýjum smásöllum eldsneyti er möguleg verðlækkun í kjölfar fjölgunar smásalanna (sem kæmi til viðbótar við skerta markaðshlutdeild). Rannsóknir hafa sýnt fram á að á þeim eldsneytismörkuðum þar sem sjálfstæðir smásalar eða matvöruverslanir selja eldsneyti sé eldsneytisverð að jafnaði lægra.¹⁹² Í rannsókn Hastings (2004) er m.a. komist að þeirri niðurstöðu að hægt sé að rekja lægra verð til aukinnar markaðshlutdeildar sjálfstæðra smásala.¹⁹³ Jafnframt komst breska samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að á þeim svæðum þar sem matvöruverslanir selji eldsneyti sé lítraverð að jafnaði 0,5-0,7 pensum (u.þ.b. 1-1,4 krónum) lægra en annars staðar.¹⁹⁴

¹⁹¹ Álagningin á eldsneyti (eftir dreifingu, birgðahald og afslætti) sem afhent er beint af birgðatanki eða af olíuflutningabifreið til stærri notenda (s.s. skipaðísilólía, skipagasólía og svartólía) getur því gefið til kynna hver væri vænt heildsöluálagning ef olíufélagin seldu eldsneyti í heildsölu til smásala sem störfuðu aðeins á smásölustiginu og sinntu hvorki dreifingu né birgðahaldi.

¹⁹² Með sjálfstæðum smásöllum er í flestum tilvikum átt við eldsneytissala sem ekki hafa samninga við stór alþjóðleg olíufélög og selja eldsneyti í smásölu skv. skilyrðum í samningum við þau. Hægt væri að heimfæra niðurstöðurnar á íslenska markaðinn að því leyti að sjálfstæður smásali keypti því eldsneytið í heildsölu á Íslandi.

¹⁹³ Sjá: „Vertical Relationships and Competition in Retail Gasoline Markets“ (2004). Berkley University. Og Borenstein, S., and J. Bushnell „Retail Policies and Competition in the Gasoline Industry“ (2005). „In sum, previous work has demonstrated the importance of independently owned stations that are not marketed under one of the major brands. The presence of unbranded stations lowers retail margins and likely lowers wholesale margins also“. „Consultant Report CEC-600-2005-018“ (2005). California Energy Commission. Og „Mandatory Unbundling of Retail Gasoline Outlets“ (30. september 2008). OECD.

¹⁹⁴ Sjá: „UK petrol and diesel sector – An OFT Call for Information“ (2013, bls. 9). Office of Fair Trading.

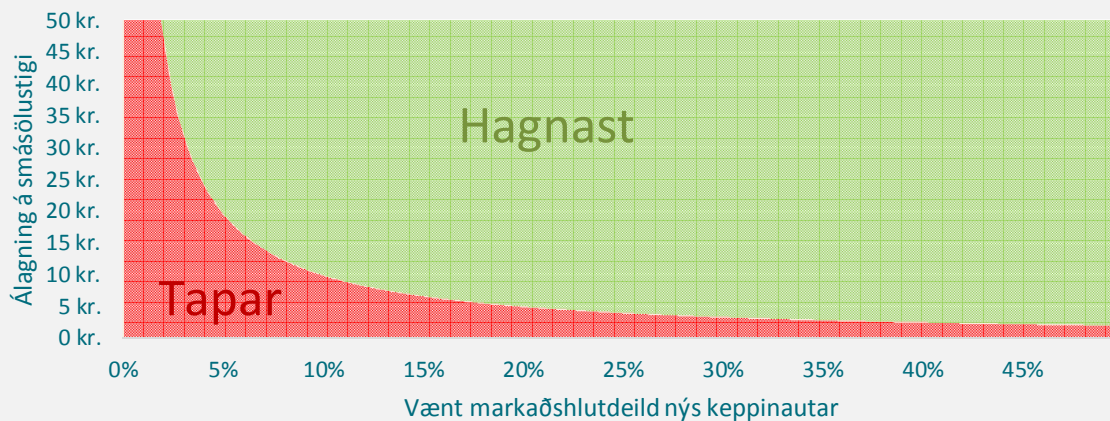
Tafla 20. Vænt breyting á heildarálagningu lóðrétt samþætts fyrirtækis (með 25% hlutdeild í smásölu) í kjölfar heildsölu eldsneytis til nýs keppinautar á smásölustiginu (með 20% hlutdeild í smásölu).¹⁹⁵

	Álagning á heildsölustigi							
	1 kr.	2 kr.	3 kr.	4 kr.	5 kr.	6 kr.	7 kr.	8 kr.
15,00 kr.	-15%	-9%	-4%	1%	7%	12%	17%	23%
17,50 kr.	-15%	-11%	-6%	-2%	3%	7%	12%	17%
20,00 kr.	-16%	-12%	-8%	-4%	0%	4%	8%	12%
22,50 kr.	-16%	-13%	-9%	-6%	-2%	1%	5%	8%
25,00 kr.	-17%	-14%	-10%	-7%	-4%	-1%	2%	6%
27,50 kr.	-17%	-14%	-11%	-8%	-5%	-3%	0%	3%
30,00 kr.	-17%	-15%	-12%	-9%	-7%	-4%	-1%	1%

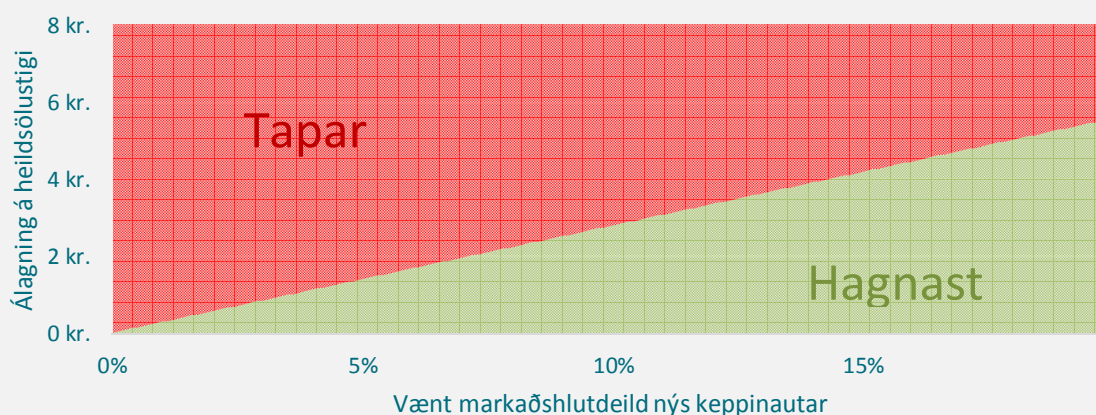
Í töflu 20 er sett fram mat á því hversu mikið heildarálagning lóðrétt samþætts fyrirtæki með 25% markaðshlutdeild í smásölu myndi breytast í kjölfar þess að það seldi eldsneyti í heildsölu til nýs keppinautar sem kæmi inn á markaðinn og næði 20% hlutdeild í smásölu. Sjá má í töflunni að heildarálagning lóðrétt samþætta fyrirtækisins hækkar ef álagning á heildsölu er há eða álagning á smásölu er lág. Árið 2014 var álagning olíufélaganna að meðaltali 27,86 kr. á hvern lítra vegna sölu á bensíni í eldsneytisstöðvum, að teknu tillit til dreifingar, birgðahalds og afslátta, og álagning í heildsölu, að teknu tilliti til dreifingar, birgðahalds og afslátta, um 4 kr. Lóðrétt samþætt fyrirtæki með 25% markaðshlutdeild myndi því tapa um 8,5% af heildarálagningu sinni með því að selja nýjum smásala eldsneyti í heildsölu ef það gerir þeim síðarnefnda kleift að hefja rekstur og ná 20% hlutdeild í smásölu. Hér er ekki tekið tillit til þess að mögulegt er að lóðrétt samþætt fyrirtækið gæti hugsanleg lækkað kostnað sinn með því að kaupa inn meira magn og hins vegar er ekki heldur gert ráð fyrir að smásöluverð lækki með innkomu nýs keppinautar. Erfitt er að leggja nákvæmt mat á áhrif þessara þátta en ljóst er að þeir vinna á móti hvor öðrum.

Hvort það sé ábatasamt fyrir lóðrétt samþætta fyrirtækið að selja nýjum keppinaut eldsneyti í heildsölu fer því að miklu leyti eftir álagningu á smásölustigi, álagningu á heildsölustigi og væntri markaðshlutdeild nýja keppinautarins. Myndir 29 og 30 sýna sambandið þar á milli.

¹⁹⁵ Gert er ráð fyrir því að álagning heildsalans (kr./ltr.) á smásölustiginu sé jöfn meðaltalsálagningu olíufélaganna á árinu 2014, eftir að tekið hafði verið tillit til dreifingar og birgðahalds, 27,86 kr. Jafnframt er gert ráð fyrir því að heildsöluálagningin, að teknu tilliti til dreifingar og birgðahalds, sé 4 kr./ltr.



Mynd 29. Hagnaður eða tap lóðrétt samþætts fyrirtæki á því að selja eldsneyti í heildsölu til nýs keppinautar.¹⁹⁶



Mynd 30. Hagnaður eða tap lóðrétt samþætts fyrirtækis á því að selja eldsneyti í heildsölu til nýs keppinautar.¹⁹⁷

Af framangreindu má ráða að ef heildarálagning lóðrétt samþættu fyrirtækjanna vegna sölu bifreiðaeldsneytis á eldsneytissöðvum lækkar þá eykst hvati til þess að selja nýjum keppinaut á smásölustiginu eldsneyti í heildsölu.

„Hvati innflytjandans ræðst af því hversu stór keppinauturinn verður og mati hans á því í hvaða mæli hann missir markaðshlutdeild til hins nýja aðila.“

Ef litið er til innflutnings á eldsneyti er líklegt að innflytjendur eldsneytis til Íslands geti bægt frá nýjum keppinautum með því að neita þeim um viðskipti eða bjóða þeim vöruna á það háu verði að jafngildi neitun. Sést það skýrt á þeim viðbrögðum sem Atlantsolía mætti þegar fyrirtækið hugðist koma inn á íslenska eldsneytismarkaðinn. Þrátt fyrir að Atlantsolía hafi

bæst í hóp innflytjenda eldsneytis þá hafa eins og áður segir ekki orðið grundvallarbreytingar á þessum hluta markaðarins sem ættu að breyta getu eða hvata þessara fyrirtækja til þess að neita

¹⁹⁶ Miðað er við 25% markaðshlutdeild lóðrétt samþætts fyrirtækis og 4 kr. í álagningu á heildsölustigi.

¹⁹⁷ Miðað er við 25% markaðshlutdeild lóðrétt samþætts fyrirtækis og 27,86 kr. í álagningu á smásölustigi.

keppinaut á smásölustiginu um eldsneyti. Hvati innflytjandans ræðst af því hversu stór keppinauturinn verður og mati hans á því í hvaða mæli hann missir markaðshlutdeild til hins nýja aðila.

Pegar litið er til dreifingar og birgðahalds fyrir eldsneyti þá hafa flest fyrirtæki sem starfa á markaðnum, Olíudreifing, Skeljungur, Atlantsólía og ITS (að helming í eigu Olíudreifingar) líklega getuna á einstökum landfræðilegum mörkuðum til þess að útiloka nýja keppinauta á smásölustiginu. Á það sérstaklega við á afmörkuðum landfræðilegum mörkuðum en Olíudreifing er með mjög mikinn markaðsstyrk á flestum landfræðilegum mörkuðum í birgðahaldi og dreifingu flestra tegunda eldsneytis, auk þess sem EBK og ITS eru með einokunarstöðu á þeim mörkuðum sem þau fyrirtæki starfa á.

Sjónarmið Atlantsólíu í bréfi til Samkeppniseftirlitsins í ágúst 2013 styður einnig við fyrrgreint:

„Uppbygging á birgðarými er mjög kostnaðarsöm og mun fyrirsjáanlega ekki standa undir sér á minni mörkuðum sem staðsettir eru utan höfuðborgarsvæðisins..... Ef ekki nást samningar við aðra aðila á markaði um að sjá um dreifingu má segja að fjárfesting í birgðarými á landsbyggðinni sé aðgangshindrun að ákveðnum landsvæðum.“

Hvati fyrirtækjanna til þess að útiloka nýja keppinauta á smásölustiginu með því að neita þeim um dreifingu og birgðahald, eða verðleggja hana það hátt að jafngildi neitun, ættu að vera þeir sömu, eða meiri, og fyrir heildsölu á eldsneyti. Ástæða þess er sú að vænt álagning vegna birgðageymslu og dreifingar eldsneytis er enn lægri (líklega ekki hærri en 1 kr. á lítra) en vænt heildsöluálagning vegna hvers lítra (3-5 kr. hver lítra) og því gæti lóðrétt samsett fyrirtæki þurft að taka ákvörðun um hvort það ætti að selja nýjum aðila aðgang að birgðarými (og hugsanlega dreifingu) en á sama tíma að tapa um 28 krónum vegna hvers lítra sem keppinauturinn mundi taka af lóðrétt samþætta smásalanum í smásölu eldsneytis. Í tilfalli Olíudreifingar eru enn meiri hagsmunir í húfi en hjá Skeljungu þar sem eigendur þess eru með um og yfir 60% hlutdeild í smásölu eldsneytis af dælu og tap þeirra samanlagt yrði því enn meira en Skeljungs. Tafla 20 og myndir 29 og 30 eiga því jafnvel við birgðar- og dreifingarstigið eins og heildsölustigið.

Það eru jafnframt vísbendingar um að núverandi stærri keppinautar á smásölustigi telji að fyrir hendi séu vaxtahindranir að ákveðnum landfræðilegum mörkuðum. Þannig er því haldið fram að fyrirtækin fái ekki eða þeim sé torveldaður aðgangur að birgða- eða dreifikerfi annars keppinautar sem er lóðrétt samþætt og starfar fyrir á smásölustiginu á hlutaðeigandi landfræðilega markaði. Á meðan á vinnslu frummatsskýrslunnar hefur staðið hefur Samkeppniseftirlitinu borist tvö erindi þar sem lóðrétt samþætt fyrirtæki sem selja eldsneyti í smásölu hafa kvartað undan því, í báðum erindunum, að aðgangur að birgða-, afgreiðslu- og dreifikerfi sé hindraður og samkeppnisstaða viðkomandi sé skert vegna háttsemi og yfirráða keppinautar (eða félagi tengdu keppinautnum) á birgðatönkum eða dreifikerfinu á hlutaðeigandi landfræðilega markaði.

Þrátt fyrir fyrrgreindar vísendingar um samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja sem starfa á markaðnum fyrir birgðahald þá ber að nefna það að fyrirtæki (sömu fyrirtæki, eða tengd félög, sem hafa kvartað eða verið kvartað undan) hafa í svörum sínum til Samkeppniseftirlitsins bent á að það sé vilji þeirra að aðgangur að birgðatönkum sé opinn. Skeljungur hefur t.a.m. lýst þeirri skoðun sinni að í grunninn eigi aðgangur að birgðatönkum að vera opinn öllum aðilum á markaðnum. Segir

„Skeljungur hefur t.a.m. lýst þeirri skoðun sinni að í grunninn eigi aðgangur að birgðatönkum að vera opinn öllum aðilum á markaðnum.“

Skeljungur að þessi opni aðgangur sé í samræmi við grundvallarsjónarmið samkeppnisréttar, enda sé það eina leiðin til þess að allir aðilar geti keppt í sölu eldsneytis á sömu forsendum.¹⁹⁸ Jafnframt hefur Olíudreifing lýst því yfir að stefna félagsins sé sú að bjóða öllum þjónustu sem byggi á gjaldskrá sem taki tillit til kostnaðar vegna reksturs og fjárfestingar og eðlilegrar ávöxtunarkröfu félagsins.¹⁹⁹

Ljóst er samkvæmt framansögðu að ekki virðist vera samræmi milli þess sem aðilar á markaði upplifa og þess sem staðhæft er gagnvart Samkeppniseftirlitinu. Gefur það vísendingar um að samkeppnishömlur séu fyrir hendi á þessu stigi markaðarins.

5.8.3.5 Hagræði af lóðréttri samþættingu

Líkt og áður greinir getur lóðrétt samþætting leitt til hagræðingar fyrir viðkomandi fyrirtæki þar sem hún getur auðveldað fyrirtækjum að gera rekstur sinn skilvirkari. Ástæða þess er eins og áður segir m.a. sú að þegar lóðrétt samþætt fyrirtæki býður fram stuðningsvörur eða -þjónustu þá hefur það allan hag af því að hver og ein eining sé að bjóða fram vöruna með sem lægstum tilkostnaði. Ef hið samþætta fyrirtæki hagar verðlagningu sinni sjálfstætt þá ætti lóðrétt samþætting að leiða til lægra verðs en ella. Þetta er þó háð því að samkeppnislegt aðhald sé á viðkomandi markaði.

Ekki er einsýnt að samþætting smásölu við dreifingu og birgðahald sé nauðsynleg til þess að ná fram aukinni hagræðingu á eldsneytismarkaðnum. Nefna má að í svörum allra olíufélaganna, um hvernig ná megi fram aukinni hagræðingu á markaðnum, snúa svörin fyrst og fremst að auknu samstarfi félaganna um birgðageymslu og dreifingu eldsneytis. Þau rök geta hins vegar átt við óháð því hver hefur eignarhald eða yfirráð yfir þeim eignum, þ.e. olíufélögin sjálf eða aðrir aðilar. Því til stuðnings má benda á að Olíudreifing starfar án mikilla formlegra tengsla við eigendur sína (sbr. m.a. skilyrðin í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004) auk þess sem [☒]. Aukið hagræði smásala af því að reka eigin birgðageymslur og dreifingu má því sjá fyrst og fremst í því öryggi sem það færir félögum varðandi aðgang að birgðarými, sem er nauðsynlegt til þess að geta starfað á markaðnum.

¹⁹⁸ Bréf Skeljungs til Samkeppniseftirlitsins frá 11. nóvember 2015.

¹⁹⁹ Bréf Olíudreifingar til Samkeppniseftirlitsins 8. júlí 2013.

Það fyrirkomulag sem er meginreglan hér á landi, þ.e. að smásalar sjái að öllu leyti um birgðahald og dreifingu, þekkt ekki í nágrannalöndunum í sama mæli. Í Bretlandi á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar einkenndist eldneystismarkaðurinn af lóðrétt samþættri virðiskeðju í eigu stórra alþjóðlegra olíufélaga. Þegar olíuverð hrundi á níunda áratugnum neyddust olíufélögin til að hagræða. Vegna samþættrar virðiskeðju var talsvert um offjárfestingu þar sem hvert félag átti eignir á dreifingar- og birgðastigi. Til að draga úr kostnaði var ýmsum birgðastöðvum lokað en þess í stað gerðu félögin með sér skiptasamninga, sbr. nánar hér á eftir. Jafnframt losuðu þau sig við olíuflutningabifreiðaflotann og hófu að kaupa dreifingarþjónustu af þriðja aðila.

Í þessu sambandi þá vekur það sérstaka athygli að skiptasamningar (e. swaps) hafa ekki tíðkast á milli fyrirtækja hér á landi á birgða- og dreifingarstiginu. Á eldsneystismörkuðum erlendis tíðkast það að fyrirtæki sem koma að sölu á eldsneyti geri slíka skiptisamninga sín á milli.²⁰⁰ Eðli þeirra er að fyrirtæki A og fyrirtæki B geri með sér samning um að fyrirtæki A geti tekið ákveðið mikið magn af eldsneyti af birgðatanki hjá fyrirtæki B og svo öfugt. Gera fyrirtæki þetta í flestum tilvikum til þess að geta boðið fram vöru sína á fleiri landfræðilegum mörkuðum en aðeins þeim þar sem fyrirtækið hefur aðgang að birgðarými fyrir eldsneyti. Hugsanleg ástæða þess er uppbygging eldsneystismarkaðarins en þar er einn stór aðili sem dreifir og geymir eldsneyti fyrir tvo stóra eldsneytissala, Olíudreifing, og þekur allt landið og hefur því enga hvata til þess að geta boðið eldsneyti fram á fleiri stöðum. Þar sem Olíudreifing hefur ekki þörf fyrir skiptisamninga þá reynist erfitt fyrir minni aðila, s.s. Skeljung eða Atlantsolíu, að víkka út starfsemi sína með því fyrirkomulagi.

„Það fyrirkomulag sem er meginreglan hér á landi, þ.e. að smásalar sjái að öllu leyti um birgðahald og dreifingu, þekkt ekki í nágrannalöndunum í sama mæli.“

5.8.3.6 Orðspor

Fyrirtæki á fákeppnismarkaði geta í vissum tilfellum fórnað skammtímahagnaði í því skyni að bregðast við innkomu nýs keppinauts með verulegri verðlækkun. Verðlækkunir í kjölfar innkomu nýs keppinautar geta verið eðlileg viðbrögð aukinnar samkeppni en verulegar verðlækkunir geta falið í sér skaðlega sértæka verðlækkun eða undirverðlagningu þar sem eini tilgangurinn með verðlækkuninni er að hindra innkomu eða vöxt nýrra keppinauta. Hafi

„Samkeppniseftirlitið telur að grunur um harkaleg viðbrögð starfandi fyrirtækja geti eitt og sér nægt til að fæla nýja keppinauta frá markaðnum.“

²⁰⁰ Fyrir liggur að keppinautar verða að geta vel að því að slíkir skiptisamningar séu ekki til þess fallnir að raska samkeppni. Þeir mega ekki leiða til upplýsingaskipta sem draga úr sjálfstæði eða með öðrum hætti takmarka samkeppni milli viðkomandi fyrirtækja. Slík aðgætni er eðli málsins samkvæmt enn mikilvægari ef viðkomandi markaður er samþjappaður fákeppnismarkaður.

fyrirtæki orð á sér fyrir að bregðast harkalega við nýjum keppinautum getur slíkt orðspor eitt og sér nægt til að fæla nýja keppinauta frá markaðnum. Því getur slíkt orðspor falið í sér aðgangshindrun fyrir nýliða og hafi veitt fyrirtækinu minna samkeppnislegt aðhald en ella.

Samkeppniseftirlitið telur að grunur um harkaleg viðbrögð starfandi fyrirtækja geti eitt og sér nægt til að fæla nýja keppinauta frá markaðnum. Viðbrögð fyrirtækjanna sem voru á markaði við tilraunum og innkomu nýrra aðila eru sömuleiðis til þess fallin að renna stoðum undir slíkan grun, sbr. umfjöllun hér að framan í kafla 5.8.3.3 um Irving Oil. Auk þess vekur sérstaka eftirtekt að fyrstu árin eftir að Atlantsóla kom inn á markaðinn lækkaði verð í smásölu á staðbundnum mörkuðum, ásamt því að fyrirtækið fékk ekki keypt eldsneyti í heildsölu hér á landi.

5.8.4 Hindranir vegna regluverks og framkvæmd stjórnvalda

Regluverki er ætlað að vernda ýmsa mikilvæga almannahagsmuni.²⁰¹ Tilgangur þess getur t.d. verið að tryggja fjármálalegan stöðugleika, vernda umhverfið eða heilsu neytenda. Regluverk af þessum toga getur hins vegar raskað samkeppni. Þannig geta lagareglur og eftirlit stjórnvalda verið meira íþyngjandi fyrir þá sem hyggjast hasla sér völl á tilteknum markaði en þá sem þegar starfa þar. Einnig

„Lög og reglur geta falið í sér verulega aðgangshindrun, t.d. ef fjöldi starfandi fyrirtækja á markaði er takmarkaður með leyfum eða einkarétti hvers konar.“

geta lög og reglur takmarkað vöxt smærri fyrirtækja sem eru starfandi á markaði. Til að vinna gegn þessu hafa samkeppnisyfirvöld og t.d. OECD lagt á það áherslu að svonefndu samkeppnismati sé beitt við setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*.²⁰²

Lög og reglur geta falið í sér verulega aðgangshindrun, t.d. ef fjöldi starfandi fyrirtækja á markaði er takmarkaður með leyfum eða einkarétti hvers konar. Slík takmörkun gerir innkomu fyrirtækja verulega erfiða og jafnvel ómögulega. Með því móti er komið í veg fyrir að nýtt fyrirtæki geti boðið betri vöru, þjónustu eða verð og þannig aukið velferð

²⁰¹ Hér er regluverk er skilgreint sem öll þau lög og reglur (bæði sem skylda er að fylgja og leiðbeinandi) sem fyrirtækið þarf að fylgja hefji það störf á markaðnum og hafa áhrif á starfsemi þess.

²⁰² Í fréttatilkynningu Samkeppniseftirlitsins frá 15. desember 2009 segir: „Markmið með samkeppnismati er að fá opinbera aðila til að meta með sjálfstæðum hætti hvaða áhrif tiltekin reglusetning hefur á samkeppnismarkaði. Telja verður að samkeppnismat geti stuðlað að því að markaðir opnast eða haldist opnir og þannig verði komið í veg fyrir óþarfar opinberar aðgangshindranir, þ.e. hindranir nýrra fyrirtækja við að komast inn á nýja markaði eða vaxa við hlið stærri fyrirtækja.“

Tillögur Samkeppniseftirlitsins gera ráð fyrir einfaldri aðferð við samkeppnismat. Þannig er notast við fjórar grundvallarspurningar sem skera eiga úr um það hvort ítarlegra samkeppnismat þurfi að fara fram. Ef þess er þörf þá eru sex stöðluð atriði sem þarf að skoða nánar. Með því að samkeppnismat sé staðlað og einfalt eru meiri líkur á því að stjórnvöld nýti sér kosti þess. Þá telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að við endurskoðun á Handbók um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa verði bætt við sérstöku kafla um samkeppnismat.

Með því að draga úr samkeppnishamlandi áhrifum opinberrar reglusetningar er verið að viðhalda og auka virka samkeppni. Slík vinnubrögð hjá hinu opinbera stuðla að kraftmiklu atvinnulífi til lengri tíma og eykur ávinning neytenda. Þetta er ekki síst mikilvægt við endurreisn efnahagslífsins.

almennings og samkeppnishæfni atvinnulífsins. Sömu takmarkanir geta leitt af framkvæmd stjórnvalda.

Tollar og hvers konar innflutningshömlur eru í eðli sínu aðgangshindranir og til þess fallnar að takmarka samkeppni. Takmarkanir eða verulegur kostnaðarauki á innflutning geta girt fyrir að ný fyrirtæki taki til starfa og flytji inn betri og/eða ódýrari vörur neytendum til hagsbóta.

Varðandi reglur um eftirlit stjórnvalda þá er ljóst að kostnaður fyrirtækja vegna eftirlitskvaða getur verið mismunandi eftir stærð fyrirtækja. Þannig getur kostnaður við eftirfylgni verið lægri á hverja selda einingu hjá stærri fyrirtækjum en hjá þeim minni. Í slíkum tilvikum geta eftirlitsreglur aukið stærðarhagkvæmni og þannig verið aðgangshindrun. Jafnframt er mögulegt að þau fyrirtæki sem þegar starfa á mörkuðum hafi komið sér upp þekkingu á lagaumhverfinu og útbúið verkferla sem taka mið af því. Slík nauðsynleg þekking á lögum og reglum getur falið í sér aðgangshindrun t.d. ef erfitt er að afla nauðsynlegra leyfa. Jafnframt er það þekkt að öflug fyrirtæki geta haft áhrif á opinbera aðila þannig að reglur eru settar sem torvela innkomu nýrra keppinauta.²⁰³

Skipulag sveitarfélaga getur verið aðgangshindrun ef takmarkanir eru settar á fjölda verslana eða tegundir af verslunum á tilteknu svæði. Eins geta ákvarðanir sveitarfélaga á sviði skipulagsmála takmarkað innkomu nýrra fyrirtækja sem og hindrað smærri fyrirtæki til vaxtar ef samkeppnissjónarmiða er ekki gætt við úthlutun lóða, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009, *Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni*, og nánari umfjöllun hér á eftir.

Staðsetning eldsneytisstöðva er stór áhrifaþáttur við ákvörðun neytenda um viðskipti á eldsneyti. Þegar litið er til möguleika núverandi olúfélaga til þess að stækka og sækja fram þá nefndu þau öll erfiðleika við að fá lóðir á höfuðborgarsvæðinu. Atlantsolía og Skeljungur nefndu sérstaklega stefnu Reykjavíkurborgar er varðar að nýjar eldsneytisstöðvar verði ekki reistar nema samsvarandi fjöldi verði lagður niður. Að mati Samkeppniseftirlitsins tryggja skipulagslög ekki nægilega að tekið sé tillit til samkeppnissjónarmiða við skipulagsgerð eða að tryggt sé með öðrum hætti að sveitarfélög líti til þessara sjónarmiða eins og annarra málefnalegra sjónarmiða við úthlutun lóða. Af þessu hafa hlotist aðgangshindranir a.m.k. í Reykjavík.

Í kafla 8 er fjallað um áhrif regluverks og framkvæmd stjórnvalda á samkeppni, þ.m.t. mögulegar aðgangs- og vaxtarhindranir.

5.8.5 Ályktun

Með vísan til alls framangreinds er það mat Samkeppniseftirlitsins að öll fyrirtækin sem starfa á eldsneytismarkaðnum eru lóðrétt samþætt og njóta, eitt og sér eða í sameiningu, markaðsstyrks þegar litið er til heildsölu, dreifingar, birgðahalds og smásölu. Þau hafa getu og fjárhagslegan hvata til þess

²⁰³ Sjá t.d. „Barriers to entry“ (2005, bls. 33) OECD.

að útiloka aðgang nýrra keppinauta á smásölustigi að markaðnum. Þá getur mikill fjöldi eldsneytissstöðva og vænt lækun eftirspurnar eldsneytis virkað sem hindrun fyrir nýja aðila til þess að koma inn á markaðinn og ráðast í þann stofnkostnað sem þarf til að komast inn á markaðinn.

„Rekja má fyrrgreindar aðgangshindranir að stórum hluta til þess að fyrirtækin eru lóðrétt samþætt og þær væru síður fyrir hendi ef fyrirtæki keyptu geymslu og/eða dreifingu á eldsneyti af aðilum sem ekki eru beinir keppinautar á smásölustiginu.“

Lóðrétt samþætting, stofnkostnaður og orðspor starfandi fyrirtækja veita þeim forskot, sem takmarka möguleika nýs keppinautar að hefja starfsemi á smásölustiginu og hann verði nægjanlega burðugur til þess að veita hinum lóðréttu samþættu fyrirtækjum samkeppnislegt aðhald. Dómur héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. janúar 2015 í máli nr. E-3291/2013, *Olíuverslun Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, rennir frekari stoðum undir að framangreindar aðgangs- eða vaxtahindranir hafi verið lengi á eldsneytismarkaðnum en þar er bent á að erfitt „var fyrir

nýja aðila að koma inn á markaðinn í ljósi kostnaðar við að koma upp dreifikerfi og möguleika olíufélaganna, sem höfðu komið sér fyrir á markaðnum, til að bregðast við samkeppni með því að lækka verðið.“

Ekki er að sjá að mögulegt hagræði fyrirtækjanna af lóðréttri samþættingu vegi þyngra en skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum. Hagræðing næst fyrst og fremst með aðgengi að birgða- og dreifineti landsins og skiptir þá ekki máli hvort smásali er eigandi þessara gæða eða ekki. Jafnvel þótt sýnt væri fram á hagræðingu af lóðréttri samþættingu, þá eru skaðlegu áhrifin þau að fyrirtækin hafa minni hvata til þess að keppa sín á milli, auk þess sem telja verður að hún geti stuðlað að samhæfðri hegðun. Miklu skiptir að vinna gegn slíkum skaðlegum áhrifum á samkeppni.

Rekja má fyrrgreindar aðgangshindranir að stórum hluta til þess að fyrirtækin eru lóðrétt samþætt og þær væru síður fyrir hendi ef fyrirtæki keyptu geymslu og/eða dreifingu á eldsneyti af aðilum sem ekki eru beinir keppinautar á smásölustiginu. Jafnframt hefðu lóðrétt samþætt fyrirtæki frekar hag að því að selja nýjum smásala eldsneyti ef álagning á smásölustigi væri lægri. Þannig getur hátt álag á smásölumarkaði verið samtímis orsök og afleiðing aðgangshindrananna.

Varðandi aðgangs- og vaxtahindranir vegna lagaumhverfis eða framkvæmdar stjórnvalda, þá tryggja skipulagslög ekki nægilega að tekið sé tillit til samkeppnissjónarmiða við skipulagsgerð hjá sveitarfélögum landsins. Þá er ekki heldur tryggt að sveitarfélög líti til þessara sjónarmiða til jafns við önnur málefnaleg sjónarmið við úthlutun lóða til nýrra eða smærri keppinauta á eldsneytismarkaðnum. Skaðlegu áhrif þessa fyrir eldsneytismarkaðinn endurspeglast hvað þyngst í núverandi stefnu Reykjavíkurborgarar sem snýr að því að takmarka fjölda lóða undir eldsneytissstöðvar í sveitarfélaginu en það torveldar aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Kafli 6

Verðmyndun, álagning og arðsemi

Þeir þættir sem hægt er að hafa til viðmiðunar til þess að áætla hversu virk samkeppnin er á einstökum mörkuðum eru m.a. verðþróun, álagning, framlegð, arðsemi, nýsköpun á markaðnum, vöruúrval og samanburður við aðra markaði. Fyrirgreindir þættir, ásamt greiningum í öðrum undirköflum samkeppnismatsins leiða í ljós hvort aðstæður eða háttsemi á markaðnum séu talin skaða samkeppni. Þótt hvert og eitt atriði geti gefið mismunandi vísbendingar um virkni samkeppninnar á þeim markaði sem er til skoðunar er samt sem áður mikilvægt að líta á þau öll í samhengi við hvert annað.

6.1 Virkni markaða og verðlagning

Fjöldi keppnauta og aðrar samkeppnisaðstæður ættu að öllu öðru óbreyttu að hafa áhrif á það verð sem hvert fyrirtæki getur krafist. Lítil breytileiki verðs, þrátt fyrir að samkeppnisskilyrði breytist yfir tíma, gæti bent til vanvirkni markaðarins í heild þar sem undir venjulegum kringumstæðum ætti t.a.m. mismunandi kostnaður, eftirspurn og fjöldi keppnauta að leiða til mismunandi verðs, óháð því hvort um er að ræða fullkomna samkeppni, fákeppni eða einokun.

6.1.1 Greining Samkeppniseftirlitsins

Eins og fram kemur í kafla 7.2.1 tóku öll olíufélögin upp þá stefnu að bjóða upp á eitt verð á öllum eldsneytisstöðvum sínum um mitt ár 2010, óháð því hvar á landinu þær eru staðsettar, en sú stefna hefur gilt nánast undantekningalaust síðan.

Á árinu 2012 greindi breska samkeppniseftirlitið (OFT) breska bifreiðaeldsneytismarkaðinn og komst að þeirri niðurstöðu að samkeppni væri að öllu jöfnu virk og því til stuðnings benti eftirlitið m.a. á að samkeppnisaðstæður hefðu marktæk áhrif á eldsneytisverð. Samkvæmt fyrirnefndri skýrslu lækkaði líttraverð bifreiðaeldsneytis um 2,6 pens (u.þ.b. 4,7 kr.) við það að eldsneytissölum fjölgaði úr tveimur í þrjá eftir að búið var að taka tillit til fjölda annarra þátta sem hafa áhrif á verð. Fyrir hverja milljón lítra sem sala jókst lækkaði verð um 0,2 pens á lítra og aukinn kostnaður við sölu eldsneytis hafði áhrif til hækkunar. Rannsóknir OFT gáfu til kynna að þegar gegnumstreymi tvöfaldast lækki verð um 0,5% og þegar það tífaldast lækki verð um 13,5%.²⁰⁴ Þess má geta að um 50 kr. verðmunur

²⁰⁴ „UK petrol and diesel sector – An OFT Call for Information” (2013, bls. 58-71) Office of Fair Trading.

var á milli hæsta og lægsta verðs í úrtaki OFT og rúmlega 4 kr. verðmunur á fyrsta og þriðja fjórðungsgildi.²⁰⁵

Á Íslandi er aðeins einn aðili starfandi á 53 af 89 landfræðilegum smásölumörkuðum bensíns og dísilolíu. Sé hægt að yfirfara ofangreindar niðurstöður á íslenska markaðinn þá ætti eldsneytisverð á stöðum þar sem aðeins er starfandi einn aðili að öllu öðru óbreyttu að vera 4,6-4,7 krónum hærra, fyrir utan virðisaukaskatt, en á þeim 18 mörkuðum þar sem starfa þrjú til fjórir keppinautar.

Tafla 21. Fjöldi landfræðilegra markaða í smásölu og hlutfall af heildarsölu árinu 2012 (flokkað eftir fjölda fyrirtækja á hverjum markaði). Aftasti dálkurinn sýnir vænta verðlækkun vegna fjölda keppinauta miðað við ofangreinda rannsókn.

Fjöldi Fyrirtækja	Fjöldi markaða	Hlutfall af smásölu	Verðlækkun vegna keppinauta
1	53	7%	0,0 kr.
2	18	7%	0,7 kr.
3	12	11%	4,7 kr.
4	6	75%	4,6 kr.

Eins og sjá má í kafla 5.3.2 er mikill munur á gegnumstreymi á milli eldsneytisstöðva. Landsmeðaltalið var um milljón lítrar árið 2012 en á stærstu stöðinni var það tæpir 7 milljón lítrar. Á minni stöðvum er líklegt að kostnaður sé hærri á seldan lítra vegna hærri fasts kostnaðar í hlutfalli við eldsneytissölu. Ef niðurstöður fyrrgreindrar rannsóknar breska eftirlitsins eru heimfærðar beint á íslenska markaðinn ætti verð að vera um 10% lægra á fimm stærstu stöðvunum (> 5 millj. lítrar) heldur en á meðalstöðinni (milljón lítrar) og 16% hærra en á minni stöðvum (0,25 milljón lítra). Það samsvarar 17 króna mun á bensínverði án skatta og opinberra gjalda árið 2012, eða 21 kr. með virðisaukaskatti.

Miðað við upplýsingar frá olíufélögunum er einnig mismikill kostnaður við birgðahald og dreifingu eftir staðsetningu eldsneytisstöðva. Til þess að jafna flutningskostnað settu stjórnvöld á laggirnar Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara sem hefur starfað um áratugaskeið en hlutverk hans er að jafna kostnað við dreifingu olíuvara og miða styrkir hans við fjarlægð milli eldsneytisstöðvar og næstu birgðastöðvar, en fyrstu tuttugu kílómetrarnir á höfuðborgarsvæðinu og fyrstu fimm kílómetrarnir annars staðar teljast þó ekki með. Á árinu 2010 nam styrkurinn 0,016 kr. á lítra á kílómetra fyrir bensín og 0,017 kr. fyrir dísilolíu. Þessar tölur miðast við áætlaðan kostnað við flutning þegar tekið hefur verið tillit til kostnaðar við rekstur olíuflutningsbifreiðarinnar, launa og afgreiðslukostnaðar. Jafnvel eftir að tekið hefur verið tillit til flutningsjöfnunarstyrkja getur munað allt að 6,5 kr. á

²⁰⁵ Verðið var skoðað 15. ágúst 2012 en sá dagur var valinn af handahófi. Fyrsta fjórðungsgildi er skilgreint þannig að 25% af öllum eldsneytisstöðvum bjóða lægra verð og 75% bjóða herra verð. Þriðja fjórðungsgildi er skilgreint þannig að 75% eldsneytisstöðva býður uppá lægra verð og 25% uppá herra verð.

dreifingarkostnaði á milli mismunandi eldsneytisstöðva eftir staðsetningu. Munur á birgðakostnaði er einnig misjafn milli landshluta og getur þar munað allt að 1,3 kr. á lítra.²⁰⁶ Fyrir vikið getur verið talsverður munur á álagningu að teknu tilliti til dreifi- og birgðakostnaðar á milli landfræðilegra markaða. Athygli vekur að álagningin virðist því oft hæst á landfræðilegum mörkuðum þar sem fjögur fyrirtæki starfa og gegnumstreymi er jafnframt mikið, s.s. á höfuðborgarsvæðinu, sem er þvert á niðurstöður breska samkeppniseftirlitsins þar sem álagning lækkar með auknum fjölda keppinauta og sölu.

Í þessu sambandi er vakin athygli á þeirri verðstefnu smásala að hafa eitt og sama verð á öllu landinu, sbr. kafla 7.2.1. Lítil breytileiki verðs í smásölu á eldsneytisstöðvum benda til afar takmarkaðrar samkeppni og vanvirkni markaðarins í heild þar sem undir venjulegum kringumstæðum, jafnvel þótt um sé að ræða fákeppni eða einokun á einstökum landfræðilegum mörkuðum, ætti t.a.m. mismunandi kostnaður, eftirspurn og fjöldi keppinauta að leiða til mismunandi verðs.

Ekki var ráðist í ítarlega greiningu á því hversu mikil áhrif fjöldi keppinauta, mismunandi kostnaður og fleiri atriði hefðu á eldsneytisverð þar sem verðið er hið sama um allt land, þ.e. óháð samkeppnisaðstæðum eða kostnaði við að bjóða fram eldsneytið.²⁰⁷

6.1.2 Ályktun

Samkeppnisaðstæður geta gefið vísbendingar um hve hátt verð fyrirtæki geta krafist. Á markaði þar sem samkeppni er virk má búast við að fjöldi keppinauta og mismunandi kostnaður hafi áhrif á verðlagningu. Þessir þættir hafa enginn áhrif á eldsneytisverð á Íslandi enda bjóða öll félögin sama verð á öllu landinu. Miðað við aðferðafræði breska samkeppniseftirlitsins sýnir þessi markaðsniðurstaða hér á landi alvarlegan skort á virkri samkeppni. Við blasir því að brestir geti verið í samkeppni í sölu bifreiðaeldsneytis á markaðnum í heild sinni og hann vanvirkur að þessu leyti.

Í fljótu bragði kann sama verð yfir allt landið að virðast til framdráttar þeim sem búa og starfa á landsbyggðinni. Eins og hér háttar til fær slík ályktun ekki staðist, enda getur vanvirk samkeppni sem er ástæða hins jafna verðs ekki talist til hagsbóta fyrir landsbyggðina. Virkari verðsamkeppni myndi skila sér á öllu landinu, þó ekki væri í formi sama verðs alls staðar. Samkeppnishindranir geta aldrei talist ásættanlegar fyrir neytendur eða stjórnvöld af þeirri ástæðu einni að af þeim leiði verðjöfnuður milli landsbyggðar og höfuðborgarsvæðis.

²⁰⁶ Byggt á svörum Olís, Skeljungs, N1, Olíudreifingar og Atlantsolíu.

²⁰⁷ Einnig var kannað hvort afslættir til einstaklinga væru mismunandi á milli landsvæði sem gæti þá skýrt að minnsta kosti landfræðilegan mun á eldsneytisverði sem félögin fá að teknu tilliti til afsláttar. Ekki reyndist vera marktækur munur á afsláttarkjörum á milli landshluta.

6.2 Verðmyndun, –þróun og erlendur samanburður

6.2.1 Greining Samkeppniseftirlitsins

Samsetning á smásöluverði bensíns og dísilolíu til einstaklinga á árinu 2012 er nokkuð svipuð að því leyti að um 40% af útsöluverðinu (verði á dælu) samanstendur af innkaupsverði og flutningi til Íslands. Þá nema gjöld til ríkissjóðs, s.s. olúgjald, bensíngjald, kolefnisgjald og virðisaukaskattur, um 47% af bensínverðinu og um 44% af dísilverðinu. Helsti munurinn á milli tegundanna er sá að afslátturinn af dísilolíuverði á dælu er að meðaltali helmingi hærri en afsláttur af bensíni, eða um 7 krónur án

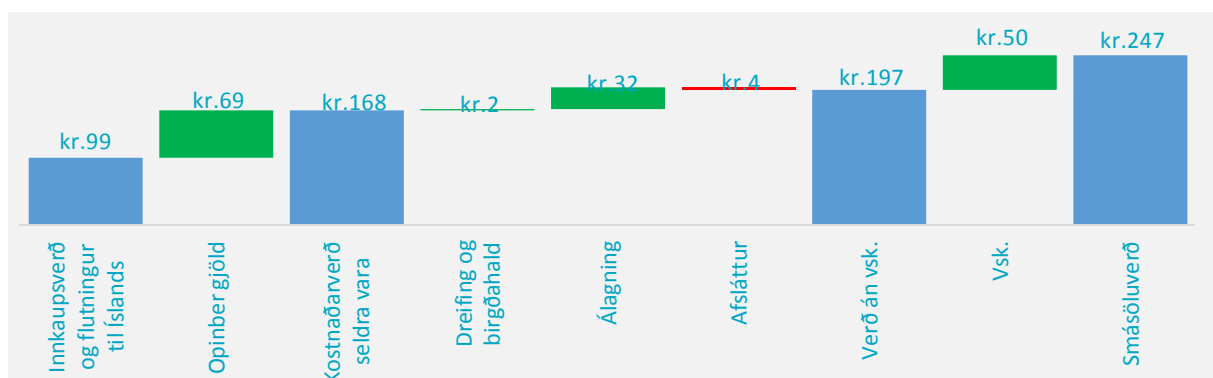
„[...]um 40% af útsöluverðinu (verði á dælu) samanstendur af innkaupsverði og flutningi til Íslands [...].“

virðisaukaskatts í stað 4 króna í tilviki bensíns.²⁰⁸ Einnig er kostnaður vegna birgðahalds og dreifingar hærri vegna sölu dísilolíu en bensíns. Álagning, að teknu tilliti til afslátta, dreifingar og birgðakostnaðar, er að jafnaði um 27 krónur í tilviki bensíns og 28 krónur í tilviki dísilolíu.²⁰⁹

Á myndum 31 og 32 er samsetning á verði bensíns og dísilolíu sem seld er í Reykjavík sýnd stig frá stigi. Vörugjöld og önnur opinber gjöld bætast við innkaupsverð og flutningskostnað til landsins og myndar kostnaðarverð seldra vara. Við kostnaðarverð seldra vara bætist kostnaður vegna dreifingar

„Þá nema gjöld til ríkissjóðs..... um 47% af bensínverðinu og um 44% af dísilverðinu.“

og birgðahalds, en að viðbætti álagningu olúfélagana að frádregnum afsláttum fæst smásöluverð án virðisaukaskatts. Smásöluverð, að teknu tilliti til afslátta, fæst með því að bæta við virðisaukaskatti.

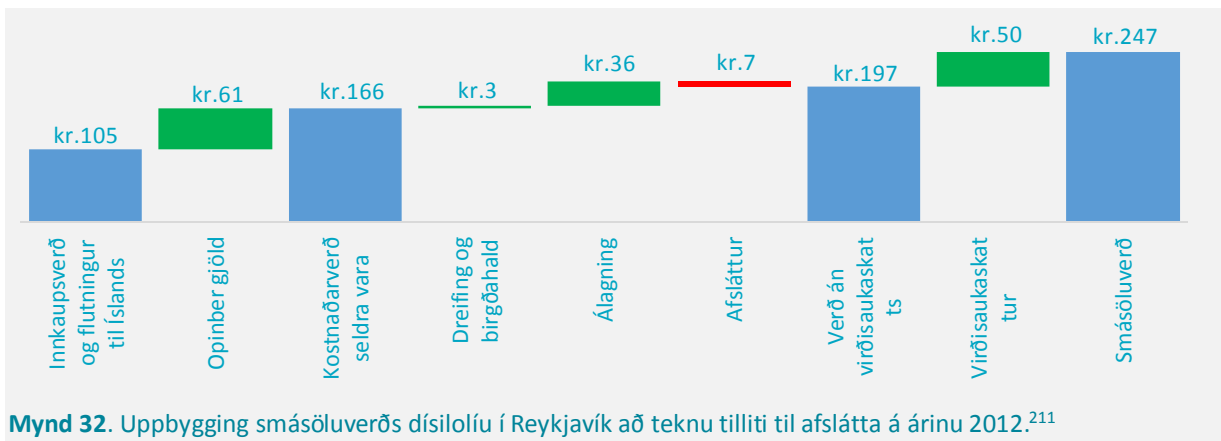


Mynd 31. Uppbygging smásöluverðs bensíns í Reykjavík að teknu tilliti til afslátta á árinu 2012.²¹⁰

²⁰⁸ Veginn meðalafsláttur m.v. upplýsingar frá olúfélögunum vegna sölu á bifreiðaeldsneyti.

²⁰⁹ Álagning í skýrslu þessari er álagning skilgreind mismunur á smásöluverði (án skatta og annarra opinberra gjalda) annars vegar og innkaupsverði að viðbættum flutningskostnaði til Íslands hins vegar.

²¹⁰ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Olís, Skeljungur, N1, Atlantsolía, Olíudreifing, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.



Mynd 32. Uppbygging smásöluverðs dísilólú í Reykjavík að teknu tilliti til afslátta á árinu 2012.²¹¹

Myndir 33 og 34 sýna þróun innkaupsverðs og flutningskostnaðar, skatta og annarra opinberra gjalda og álagningar á bensín árin 2005 – 2012 og dísilólú árin 2006 til 2012. Hér er kostnaður vegna dreifingar og birgðahalds og afslátta ekki aðgreindur og því er gert ráð fyrir því að hluti álagningarinnar fari í að standa straum af því.

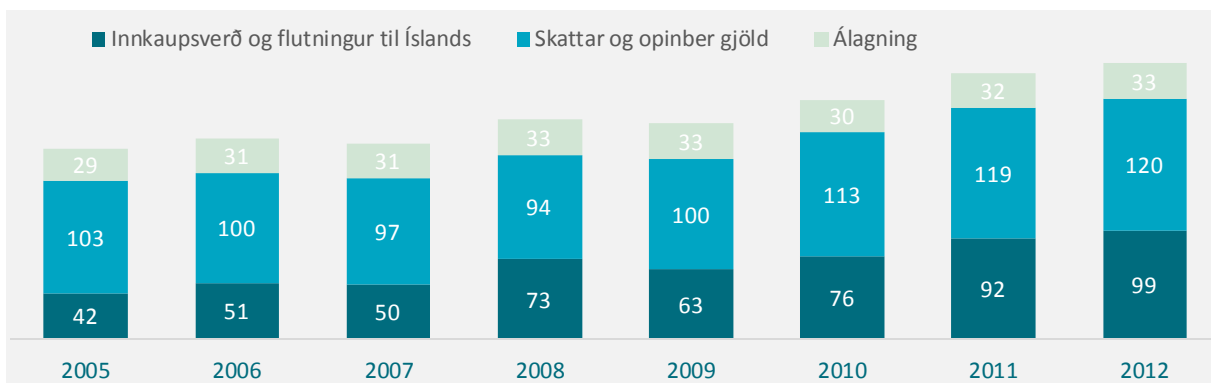
Upphæðirnar hafa allar verið færðar til verðlags ársins 2012 og eru því leiðréttar fyrir verðbólgu. Innkaupsverð bensíns í íslenskum krónum hækkaði um 136% og dísilólú um 88% á tímabilinu en opinber gjöld og skattar um 7% á bensín og 15% á dísilólú. Fyrstu fjögur árin lækkuðu skattar og opinber gjöld en hækkuðu síðan frá og með árinu 2010. Álagning á bensínverð jókst um 14% og álagning á dísilólú hækkaði um 52% en hækkandi afslættir koma að hluta til á móti. Eins og fram kemur í nánari greiningu Samkeppniseftirlitsins á álagningu

félaganna í kafla 6.3.1, þar sem jafnframt er tekið tillit til afslátta, þá staðfestir sú greining fyrrgreint en þar er það metið að álagning hafi hækkað á fyrrgreindum tímabilum í tilfelli dísilólú um 56% og í tilfelli bensíns um 13%.

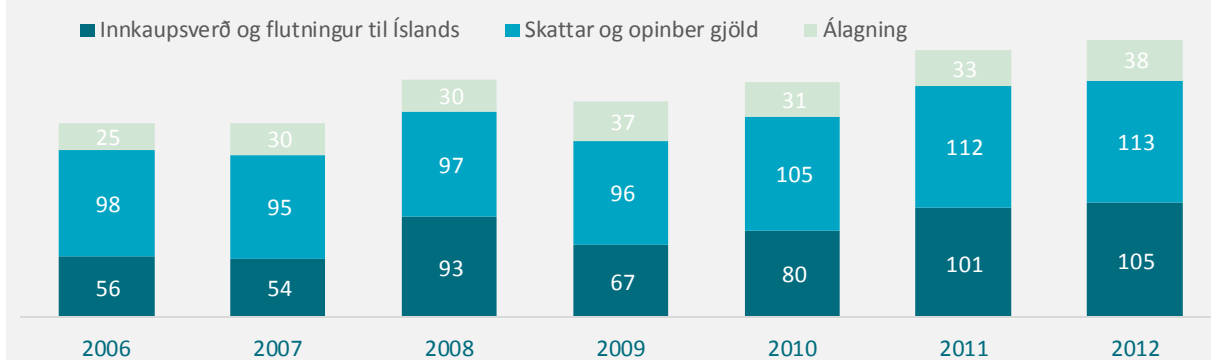
„Innkaupsverð bensíns í íslenskum krónum hækkaði um 136% og dísilólú um 88% á tímabilinu en opinber gjöld og skattar um 7% á bensín og 15% á dísilólú. [...] metið að álagning hafi hækkað á fyrrgreindum tímabilum í tilfelli dísilólú um 56% og í tilfelli bensíns um 13%.“

„Álagning, að teknu tilliti til afslátta, dreifingar og birgðakostnaðar, er að jafnaði um 27 krónur í tilviki bensíns og 28 krónur í tilviki dísilólú.“

²¹¹ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Olís, Skeljungur, N1, Atlantsóla, Olíudreifing, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.



Mynd 33. Samsetning bensínverðs (krónur á lítra) í sjálfsafgreiðslu árin 2005-2012 (verðlag ársins 2012 miðað við vísitölu neysluverðs).²¹²



Mynd 34. Samsetning dísilverðs (krónur á lítra) í sjálfsafgreiðslu árin 2005-2012 (verðlag ársins 2012 miðað við vísitölu neysluverðs).²¹³

6.2.2 Samanburður milli landa

Verðsamanburður við aðra markaði getur verið gagnlegur, einkum þegar vörurnar sem um ræðir og markaðsaðstæður eru áþekkar. Þó ber að nefna að samanburður á bifreiðaeldsneytisverð á Íslandi við aðra markaði getur haft ýmsa vankanta. Á erlendum eldsneytismörkuðum geta til að mynda verið til staðar aðstæður eða háttsemi sem skaða samkeppni og því getur samanburður við þess konar markaði gefið bjagaða mynd af því hvort verð er hátt eða lágt. Jafnframt er algengt erlendis að olíufélög séu skylduð til þess að eiga öryggisbirgðir. Sem dæmi má nefna að aðildarríki Evrópusambandsins þurfa að tryggja það að fyrir hendi séu birgðir í landinu sem samsvara 61 daga

²¹² Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Olís, Skeljungur, N1, Atlantsolía, Olíudreifing, FÍB, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

²¹³ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Olís, Skeljungur, N1, Atlantsolía, Olíudreifing, FÍB, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

sölu.²¹⁴ Á Íslandi eru engar sambærilegar kvaðir sem leggjast á olíufélögin og því ætti kostnaður vegna birgðahalds þeirra að öllu öðru óbreyttu að vera lægri en í samanburðarlöndunum.²¹⁵

Í nýlegri skýrslu OECD voru kannaðar samkeppnisaðstæður í smásölu bifreiðaeldsneytis í aðildarríkjum stofnunarinnar.²¹⁶ Þar segir að samkeppnin virðist sérstaklega skert í löndum þar sem fá lóðrétt samþætt fyrirtæki eru á markaðnum og aðgangshindranir eru miklar. Rannsóknir erlendra samkeppnisyfirvalda hafa á undanförunum árum ýmist beinst að hugsanlegum lögbrotum eða að því hvort hin takmarkaða samkeppni stafi af uppbyggingu markaðarins, t.d. að fyrir hendi séu aðstæður eða háttsemi sem raska samkeppni. Þess ber þó að geta að í sumum löndum, s.s. í Bretlandi og Svíþjóð, virðast samkeppnisaðstæður vera með ágætum.

„[...] samkeppnin virðist sérstaklega skert í löndum þar sem fá lóðrétt samþætt fyrirtæki eru á markaðnum og aðgangshindranir eru miklar.“

Í fyrrgreindri skýrslu OECD má einnig finna yfirlit um fjölmargar aðgerðir erlendra samkeppnisyfirvalda á eldsneytismörkuðum. Auk þess að bregðast við fyrrgreindum samkeppnislagaþrotum hafa samkeppnisyfirvöld reynt ýmis konar inngrip til að stuðla að aukinni samkeppni sem virðist á mörgum stöðum ábatavant. Mörg eftirlit hafa einnig ráðist í yfirgripsmiklar markaðsrannsóknir og sum haldið úti sérstöku eftirliti með eldsneytismörkuðum.

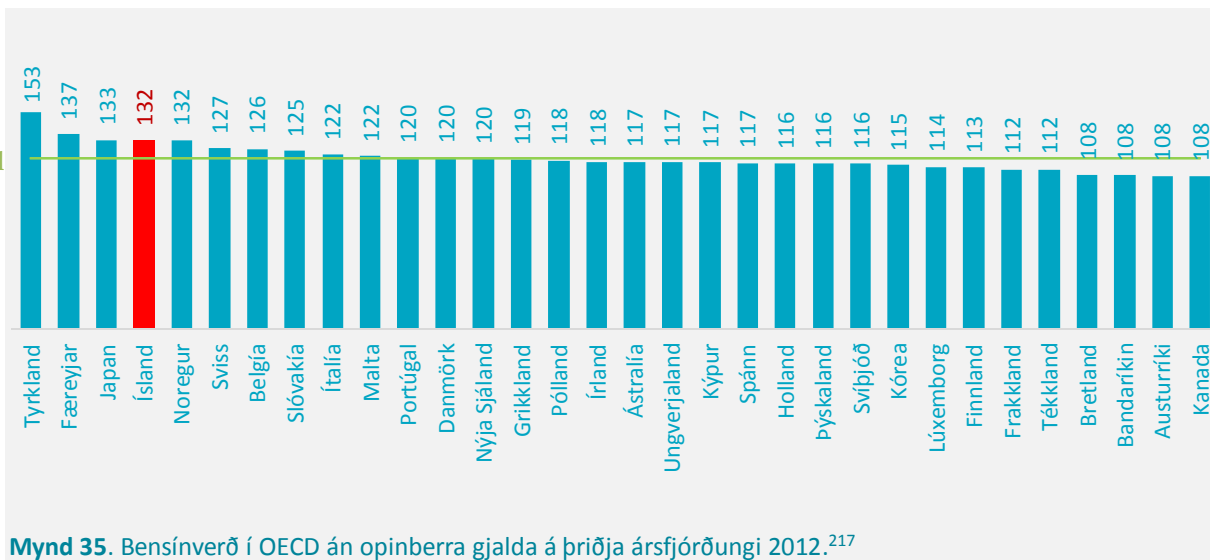
Þrátt fyrir að erlend samkeppnisyfirvöld hafi áhyggjur af samkeppnisaðstæðum á fjölmörgum eldsneytismörkuðum er eldsneytisverð á Íslandi hátt í alþjóðlegum samanburði. Sem dæmi má nefna á árinu 2012 var meðalbensínverð, án opinberra gjalda, aðeins hærra í þremur af 31 samanburðarríki, nánar tiltekið í Japan, Færeyjum og Tyrklandi (sjá mynd 35).

²¹⁴ „EU oil stocks“. European Commission.

²¹⁵ Í kafla 7.1.2.2 kemur fram að meðalbiðtími birgða íslensku olíufélaganna var á bilinu 12-31 dagar og því ættu birgðar þeirra að vera að minnsta kosti helmingi minni en í flestum samanburðarlöndunum.

²¹⁶ „Policy Roundtables – Competition in road fuel 2013“. OECD.

Meðaltal



Mynd 35. Bensínverð í OECD án opinberra gjalda á þriðja ársfjórðungi 2012.²¹⁷

Þegar eldsneytisverð á Íslandi er borið saman við verð í nágrannalöndum kemur í ljós að verð á Íslandi hefur að jafnaði verið hærra á sl. tveim áratugum. Árið 1995 var bensínverð á Íslandi að jafnaði 6 kr. hærra en á Írlandi, 9 kr. hærra en í Svíþjóð og 18 kr. hærra en á Bretlandi, á verðlagi ársins 2012.

„Á árinu 2012 var meðalbensínverð, án opinberra gjalda, aðeins hærra í þremur af 31 samanburðarríki, nánar tiltekið í Japan, Færeyjum og Tyrklandi.“

Erlendur samanburður á dísilolíuverði var Íslandi hagstæðari í upphafi tímabilsins. Árið 1994 kostaði dísilolía 6 kr. minna á Íslandi en á Írlandi, 12 kr. minna en í Svíþjóð og 9 kr. meira en í Bretlandi. Þegar leið á tímabilið hækkaði eldsneytisverð á Íslandi samanborið við viðmiðunarlöndin. Árið 2012 var verðmunur milli Íslands og Bretlands um 22–28 kr. fyrir bensín og 21-29 kr. fyrir dísilolíu.²¹⁸

Munurinn á bensínverði (dísilolíuverði) í Svíþjóð og Bretlandi var um 8-17 (8-20) kr. árin 1995-1999. Í tilfalli bensínverðs minnkaði munurinn jafnt og þétt árin á eftir og var á árabílinu 2005 til 2012 innan við 5 kr. á hvern lítra, ýmist jákvæður eða neikvæður. Verðmunurinn milli Írlands og Bretlands hefur einnig minnkað eftir því sem liðið hefur á tímabilið. Á Íslandi hefur þróunin verið þveröfug en

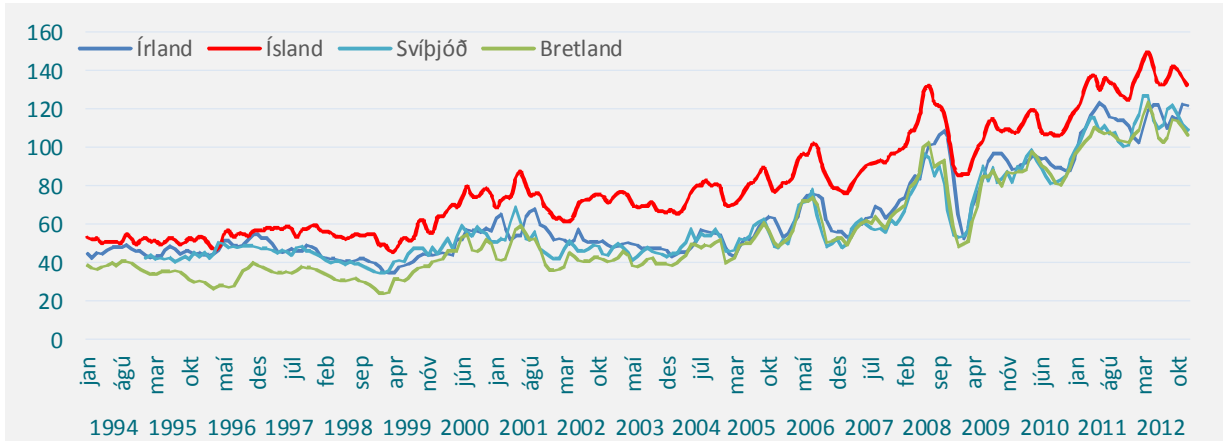
„Árið 2012 var verðmunur milli Íslands og Bretlands um 22–28 kr. fyrir bensín og 21-29 kr. fyrir dísilolíu.“

þar hefur munurinn á bensínverði aukist úr um 17-23 kr. á lítra á fyrri hluta tímabilsins í um 23-30 kr. á seinni hluta tímabilsins og á sama tímabili jókst verðmunurinn fyrir dísilolíu úr 9-16 kr. á lítra í 25-29 kr. Þó ber að nefna að miðað er við meðaltal listaverðs (verð á

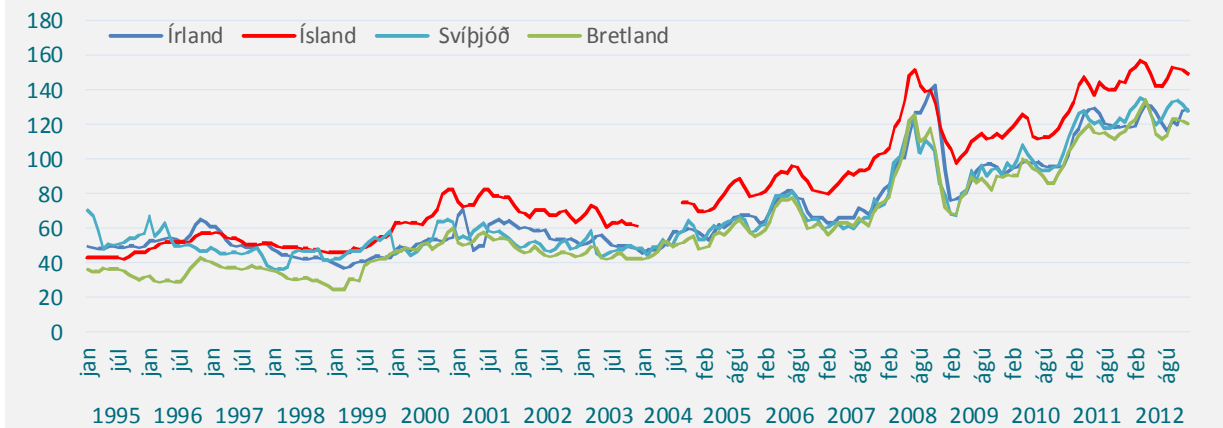
²¹⁷ „Policy Roundtables – Competition in road fuel 2013“ (2013, bls. 67). OECD.

²¹⁸ Þess ber að geta að stærstur hluti eldsneytisverðs, að undanskildum sköttum og öðrum opinberum gjöldum, er heimsmarkaðsverð og eins má rekja megnið af sveiflum til breytinga á því. Mismunur á milli landa skýrist hins vegar einkum af mishárrí álagningu sem m.a. má rekja til mismunandi álagningar vegna samkeppnisáðstæðna og mismunandi kostnaðar (s.s. vegna dreifingar og birgðahalds).

þjónustustöðvum) á Íslandi, en á sl. 10 árum hefur sala í sjálfsafgreiðslu aukist. Því má leiða getum að því að verðmunurinn á milli Íslands og Bretlands á seinni hluta tímabilsins sé að einhverju leyti ofmetinn.²¹⁹



Mynd 36. Verðþróun bensíns í nágrennalöndum Íslands árin 1995-2012 – mánaðarleg meðalverð (listaverð) án skatta og opinberra gjalda (staðvirt m.v. verðlag desember 2012).²²⁰



Mynd 37. Verðþróun dísilólú í nágrennalöndum Íslands árin 1995-2012 – mánaðarleg meðalverð (listaverð) án skatta og opinberra gjalda (staðvirt m.v. verðlag desember 2012).²²¹

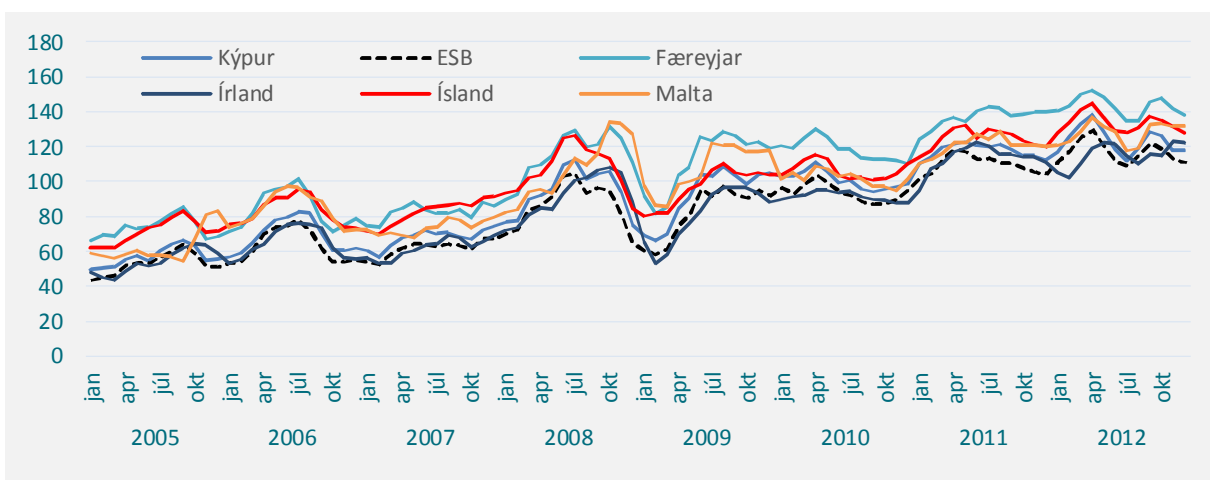
²¹⁹ Misjafnt er við hvaða eldsneytisverð er miðað við í samanburðarlöndunum, t.d. hvort um sé að ræða verð með þjónustu eða ekki. Hins vegar er verðmunur á þjónustuverði og sjálfsafgreiðsluverði ekki það mikill að hann geti skýrt aukinguna á verðmuninum á milli Íslands og Bretlands að öllu leyti.

²²⁰ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Félag íslenskra bifreiðaeiganda, Olís, Skeljungur, N1, Weekly Oil Bulletin Newsletter – European Commission og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

²²¹ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Félag íslenskra bifreiðaeiganda, Olís, Skeljungur, N1, Hagstofa Íslands, Weekly Oil Bulletin Newsletter – European Commission og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Fram hafa komið sjónarmið frá N1 að tvær megináhrifingar séu á háu eldsneytisverði á Íslandi. Í fyrsta lagi lega landsins, dreifð byggð og veðurfar og svo í öðru lagi gæði eldsneytisins en verð þess hækki með auknu kuldaþoli. Að mati Samkeppniseftirlitsins skýra fyrrgreind atriði aðeins að takmörkuðu leyti hátt eldsneytisverð á Íslandi. Þegar litið er til talna frá olíufélögum sjálfum frá árinu 2012 nam flutningskostnaður til Íslands um 1,5-3 krónum á lítra fyrir bensín og dísilolíu, verðbreytileiki vegna aukins kuldaþols bensíns var nánast enginn á meðan munur á vetrar- og sumarverði vegna aukins kuldaþols dísilolíu gat numið 1,27 krónum á hvern lítra. Lega landsins, veðurfar og gæði eldsneytisins (gert ráð fyrir því að á Íslandi sé notað dýrara eldsneyti 8 mánuði á ári) geta því skýrt 1,5-3 krónu hærra bensínverð hér á landi í samanburði við Bretland og 2-4 króna verðmunur í tilfalli dísilolíu.²²² Ekki er þess að vænta að kostnaður vegna dreifingar og birgðahalds í helstu þéttbýliskjörnum á Íslandi sé mikið hærri en gengur og gerist erlendis auk þess sem flutningskostnaður er jafnaður á strjálbýlum stöðum vítt og breytt um landið.

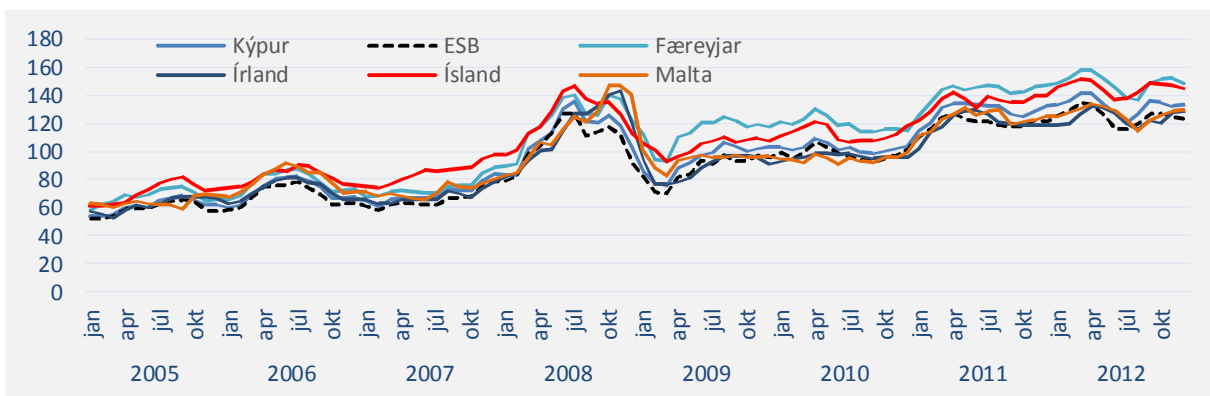
Til þessa að skoða nánar áhrif legu landsins á eldsneytisverð getur verið gagnlegt að horfa til verðs í öðrum eyríkjum Myndir 33 til 39 sýna samanburð á eldsneytisverði nokkurra eyríkja á tímabilinu 2005 - 2012. Á Írlandi og Kýpur var það nokkuð nálægt meðaltali Evrópusambandsins en á Íslandi og í Færeyjum var verðið að jafnaði nokkuð hærra. Verðið á Möltu var yfirleitt þar á milli. Árið 2012 var bensínverð (dísilverð) á Íslandi um 10 (4) krónum lægra en í Færeyjum, 6 (19) krónum hærra en á Möltu, 19 (21) krónum hærra en á Írlandi og 10 (13) krónum hærra en á Kýpur.



Mynd 38. Verðþróun bensíns á Íslandi og völdum eyjum í Evrópu árin 2005-2012 – mánaðarlegt meðalverð (sjálfsafgreiðsla) án skatta og opinberra gjalda (staðvirt m.v. verðlag desember 2012).²²³

²²² Jafnframt má benda á að á árinu 2012 námu afslættir að meðaltali fjórum krónum fyrir bensín og sjö krónum fyrir dísilolíu. Þær upplýsingar sem fram koma í kafla 7.3 um afsláttarkjör benda ekki til þess að afslættir á Íslandi séu hærri en í nágrennalöndunum að jafnaði. Sem dæmi má nefna að á árinu 2011 voru afsláttarkjör vegna bensíns og dísilolíu í smásölu í Noregi áþekkt því sem tíðkaðist á Íslandi.

²²³ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Félag íslenskra bifreiðaeiganda, Olís, Skeljungur, N1, Hagstofa Íslands, Weekly Oil Bulletin Newsletter – European Commission og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

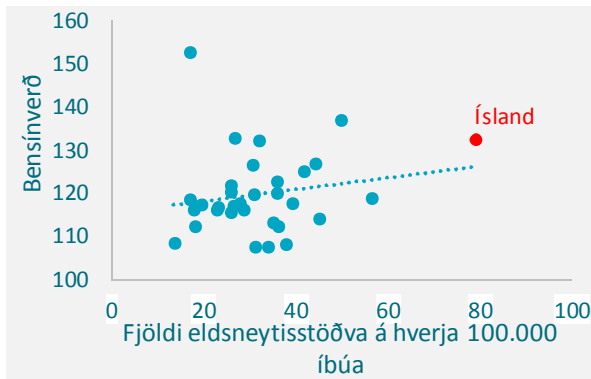


Mynd 39. Verðþróun dísilolíu á Íslandi og völdum eyjum í Evrópu árin 2005-2012 – mánaðarlegt meðalverð (sjálfsafgreiðsla) án skatta og opinberra gjalda (staðvirt m.v. verðlag desember 2012).²²⁴

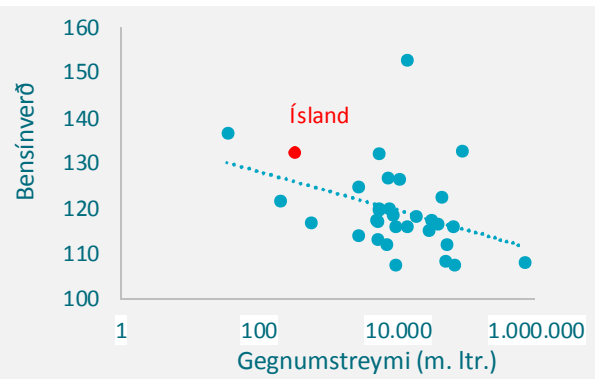
Við fyrstu sýn mætti ætla að skynsamlegt sé að bera eldsneytisverð á Íslandi við það sem tíðkast í fámönnum eyríkjum, s.s. við Færeyjar eða Möltu, þar sem aðstæður séu svipaðar. Slíkur samanburður getur hins vegar verið villandi þar sem ætla má að samkeppnisaðstæður á fákeppnismörkuðum í öðrum eyríkjum geti svipað til þeirra sem finna má á þeim íslenska, s.s. miklar aðgangshindranir, gagnsæi o.s.frv. Má í því sambandi nefna að færeyski eldsneytismarkaðurinn er enn samþjappaðri en sá íslenski en þar starfa aðeins tvö lóðrétt samþætt fyrirtæki og aðeins einn innflytjandi er á þeim maltneska auk þess sem stjórnvöld á Möltu hlutast til um verðlagningu á eldsneyti. Einnig má nefna að verðmunurinn á milli Íslands og markaðs þar sem samkeppni er virk, s.s. á þeim breska, er meiri en svo að hann megi útskýra eingöngu með háum flutnings- og dreifingarkostnaði eða öðrum kostnaðarliðum eins og fjallað er nánar um kafla 6.3. Líklega má því einnig rekja verðmuninn til þeirra samkeppnisaðstæðna sem eru til staðar á íslenska eldsneytismarkaðnum.

„[...] að verðmunurinn á milli Íslands og markaðs þar sem samkeppni er virk, s.s. á þeim breska, er meiri en svo að hann megi útskýra eingöngu með háum flutnings- og dreifingarkostnaði eða öðrum kostnaðarliðum.“

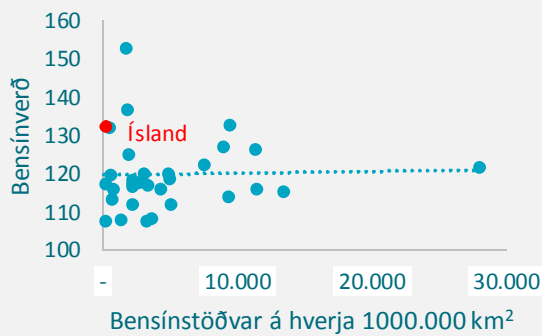
²²⁴ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Félag íslenskra bifreiðaeiganda, Olís, Skeljungur, N1, Hagstofa Íslands, Weekly Oil Bulletin Newsletter – European Commission og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.



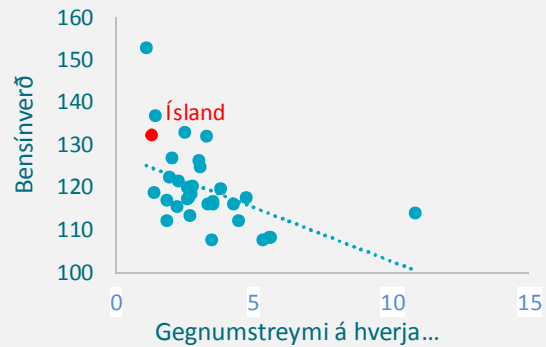
Mynd 40. Bensínverð og fjöldi eldsneytisstöðva á hverja 100.000 íbúa.



Mynd 41. Bensínverð og gegnumstreymi í milljónum lítra (lógarithmískur skali á x-ás).



Mynd 42. Bensínverð og bensínstöðvar á hverja 1.000.000 íbúa.



Mynd 43. Bensínverð og gegnumstreymi á hverja bensínstöð (milljónir lítra).

Myndir 40 – 43 sýna samband bensínverðs, án skatta og annarra opinberra gjalda, og hinna ýmsu þátta. Í öllum tilfellum er bensínverð á Íslandi hærra en búast mætti við miðað við vænt gildi. Aðhvarfsgreining sem framkvæmd var á grunni sömu gagna þar sem tekið var tillit til fólksfjölda, landsframleiðslu á mann, þéttleika byggðar, gegnumstreymi á hverja bensínstöð og þéttleika

„[...] að bensínverð á Íslandi sé rúmum fjórum krónum hærra en búast mætti við ef tekið er tillit til fyrrgreindra þátta.“

eldsneytisstöðva gaf til kynna að bensínverð á Íslandi sé rúmum fjórum krónum hærra en búast mætti við ef tekið er tillit til fyrrgreindra þátta. Verðmunurinn er hins vegar ekki marktækur og taka þarf niðurstöðunum með fyrirvara. Í fyrsta lagi eru samkeppnisaðstæður mismunandi á milli landa eins og áður segir og því segja

niðurstöðurnar ekki til um hvert eðlilegt verð á Íslandi ætti að vera. Í öðru lagi eru fleiri þættir sem hafa áhrif á eldsneytisverð en tekið var tillit til í greiningunni. Í þriðja lagi eru aðstæður í fáum löndum svipaðar og á Íslandi en spáskekkja línulegra líkana er að jafnaði mest á jöðrunum. Í kafla 6.3 er því lagt nákvæmara mat á það hvort álagning á eldsneyti á Íslandi sé há eða lág.

6.2.3 Ályktun

Á árinu 2012 samanstóð meginhluti (u.þ.b. 88%) útsöluverðs hvers selds lítra af bifreiðaeldsneyti, að teknu tilliti til afsláttar, af ýmiss konar opinberum gjöldum og sköttum, innkaupsverði og flutningi til Íslands. Því standa eftir samkvæmt greiningu Samkeppniseftirlitsins um 12% (30 krónur) af hverjum seldum lítra sem olíufélögin hafa til þess að standa straum af kostnaði vegna birgðahalds og dreifingar, rekstri eldsneytisstöðva og öðrum tilfallandi kostnaði auk hagnaðar. Álagning, miðað við sjálfsafgreiðsluverð bensíns (dísilolíu), hækkaði um 14% (52%) umfram hækkun almenns verðlags á árunum 2005-2012 (2006-2012).

Eldsneytisverð á Íslandi, að undanskildum sköttum og öðrum opinberum gjöldum, er hærra en í flestum öðrum vestrænum ríkjum. Verðið á Íslandi hefur

„Verðið á Íslandi hefur hækkað undanfarin ár í samanburði við Bretland, en á sama tíma hefur verð í Svíþjóð og Írlandi færst nær því sem tíðkast í Bretlandi.“

hækkað undanfarin ár í samanburði við Bretland, en á sama tíma hefur verð í Svíþjóð og Írlandi færst nær því sem tíðkast í Bretlandi. Munurinn er meiri en svo að hann megi útskýra með auknum kostnaði héraðs. Þegar eldsneytisverð í eyríkjum er skoðað kemur í ljós að verðið á Íslandi og Færeyjum er hærra en í öðrum eyríkjum Evrópu en verð á Írlandi og Kýpur lægra. Vegna mikillar fákeppni í Færeyjum getur það vart talist merki um skilvirkan eldsneytismarkað að verð hér á landi sé álíka hátt og þar.

6.3 Álagning

Álagning getur gefið til kynna hversu virk samkeppni er á tilteknum mörkuðum. Mikil samkeppni á milli fyrirtækja ætti að öðru óbreyttu að leiða til lægri álagningar, en við fullkomna samkeppni ætti verð að stefna á jaðarkostnað og álagning þ.a.l. að stefna á núll.²²⁵ Stöðug og há álagning getur verið til marks um veik viðbrögð neytenda, erfiðleika við að skipta um fyrirtæki, háan leitarkostnað eða aðgangshindranir að markaði.²²⁶

Þrátt fyrir það er mikilvægt að hafa í huga að bókhaldsleg álagning, sem horft er til í kafla þessum, þarf ekki nauðsynlega að benda til lítillar samkeppni því að til þess að fjárfestar séu tilbúnir að fjárfesta þá þarf hún að vera ásættanleg fyrir þá og arðsemi til lengri tíma litið að minnsta kosti jafnmikil og arðsemi annarra fjárfestingakosta með sambærilega áhættu.²²⁷ Því getur einnig verið gagnlegt að líta

²²⁵ Hér er átt við hagfræðilegan kostnað en ekki aðeins bókhaldslegan. Jaðarkostnaður inniheldur því fórnarkostnað sem fæli í sér meðal annars arðsemi af öðrum fjárfestingum sem til boða standa.

²²⁶ Hér ber að hafa í huga að lág álagning þarf ekki nauðsynlega að endurspeglar virka samkeppni. Skortur á samkeppni getur komið fram í öðrum þáttum eins og óhagkvæmni, sóun, takmörkuðum gæðum og slakri þjónustu.

²²⁷ Tæknilega þá þarf bókhaldsleg arðsemi að vera jákvæð þrátt fyrir að hagfræðileg arðsemi, þ.e. arðsemi umfram fórnarkostnað, geti verið núll.

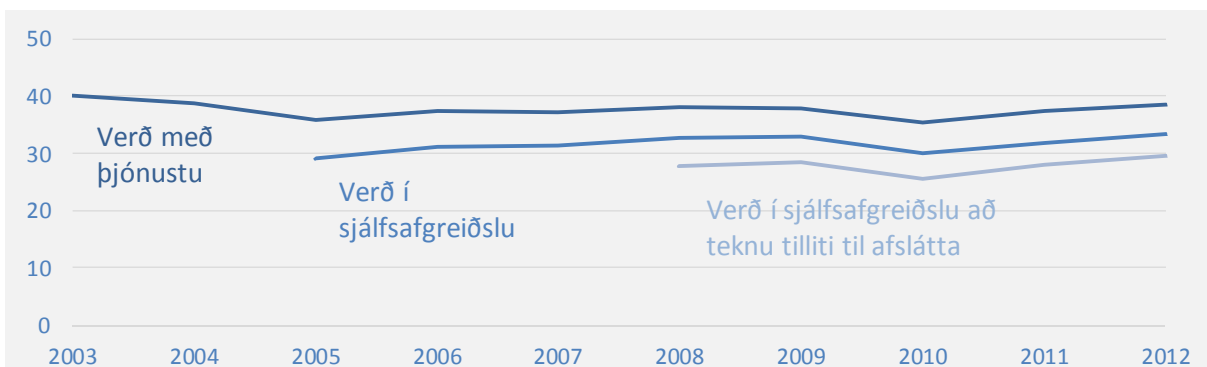
til arðsemi fyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði samhliða álagningarmælikvörðum (sjá umfjöllun um arðsemi í kafla 6.4).²²⁸ Í greiningunni hér að neðan, þegar fjallað er um álagningu, er að öllu jöfnu miðað við staðvirta krónutöluálagningu, þ.e. á föstu verðlagi.

6.3.1 Greining Samkeppniseftirlitsins

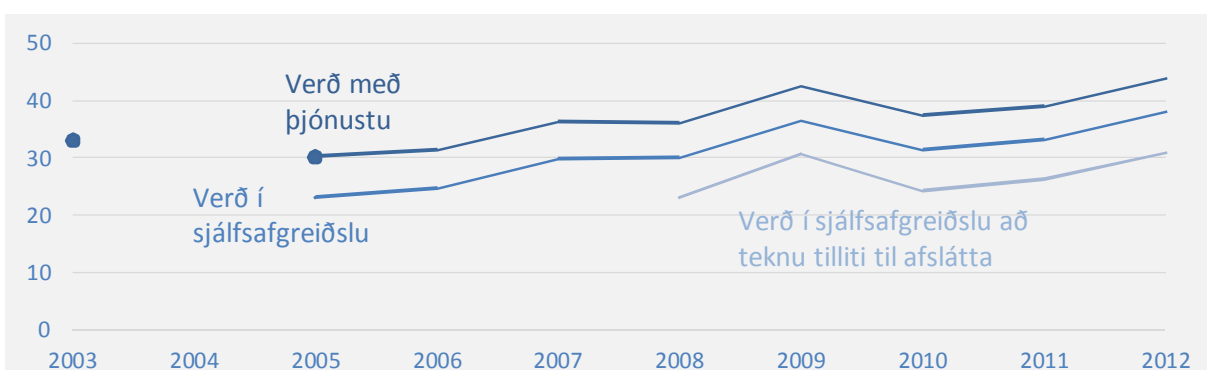
Á myndum 44 og 45 má sjá hvernig álagning á bensín og dísilolíu þróaðist á árunum 2003 til 2012 á föstu verðlagi. Notaðir eru þrjár verðmælikvarðar til þess að reikna álagninguna; verð með þjónustu að frádregnu heimsmarkaðsverði, sjálfsafgreiðsluverð að frádregnu innkaupsverði að meðtöldum flutningskostnaði og sjálfsafgreiðsluverð að frádregnu afslætti og innkaupsverði að meðtöldum flutningskostnaði. Að reikna álagninguna miðað við sjálfsafgreiðsluverð að frádregnu afsláttum og innkasupverði að meðtöldum flutningskostnaði gefur líklega bestu myndina af þeirri álagningu sem olúfélögin fá í raun. Sú tímaröð nær hins vegar aðeins aftur til ársins 2008 og því er notast við aðra mælikvarða fyrir þann tíma. Hinir verðmælikvarðarnir, sjálfsafgreiðsluverð að frádregnu innkaupsverði (en ekki afsláttum) annars vegar og verð með þjónustu að frádregnu innkaupsverði (en ekki afsláttum) hins vegar, ná lengra aftur. Þróunin virðist hafa verið áþekkt óháð hvaða mælikvarði er notaður.

Álagning á bensín og dísilolíu lækkaði á milli árunna 2003 og 2005. Hér ber og að líta til þess að Atlantsólía hóf sölu á bifreiðaeldsneyti um áramótin 2003/2004 og voru því fjórir keppinautar í stað þriggja áður. Álagning á bensín hækkaði síðan jafnt og þétt frá árinu 2005 til ársins 2008 áður en hún lækkaði aftur næstu tvö árin. Frá árinu 2010 til ársins 2014 hefur álagning á bensín hækkað. Ef miðað er við ársmeðaltal þjónustuverðs var álagning á bensín 35-40 krónur á öllu tímabilinu. Álagning á dísilolíu hækkaði umtalsvert milli 2005 og 2012, eða úr 30 í 44 krónur, sem samsvarar tæplega 50% hækkun.

²²⁸ Sjá nánar hér: „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies ” (2013, 27). Competition Commission.



Mynd 44. Álagning (krónur á lítra) 95 oktana bensíns m.v. mismunandi verðviðmið, árin 2003-2012 (verðlag ársins 2012).²²⁹



Mynd 45. Álagning (krónur á lítra) dísilolíu m.v. mismunandi verðviðmið, árin 2003-2012 (verðlag ársins 2012).²³⁰

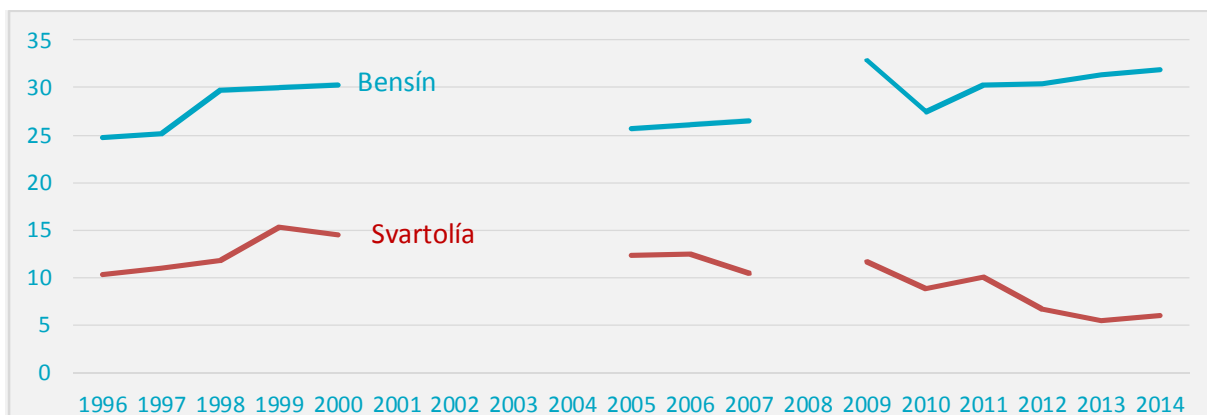
Gagnlegt er einnig að skoða þróun álagningar í annars vegar sölu á bensíni og hins vegar í sölu á svartolíu. Þessi viðskipti eiga að talsverðu leyti stað í mismunandi umhverfi og lúta ekki alveg sömu lögmálum. Bensín er einkum selt neytendum með gagnsæum hætti á eldsneytisstöðvum á meðan stórnotendur kaupa svartolíu í viðskiptum sem geta átt sér stað í kjölfar útboða eða verðkannana. Verð eldsneytis og samningar á milli hvers olíufélags og viðkomandi stórnotenda eru því að öllu jöfnu ekki kunnir öðrum fyrirtækjum á markaði.

Mynd 46 sýnir álagningu olíufélaganna (að teknu tilliti til afslátta) á hvern seldan lítra fyrir bensín og svartolíu á árunum 1996 til 2014, á verðlagi ársins 2014. Samhengisins vegna ber að hafa hér í huga að frá 1993-2001 höfðu olíufélögin þrjú með sér samfellt ólögmaett samráð og hertu verulega á því

²²⁹ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Félag íslenskra bifreiðaeiganda, Olís, Skeljungur, N1, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

²³⁰ Olís, Skeljungur, N1, Atlantsólía, FÍB, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

frá og með árinu 1996.²³¹ Fyrir liggur að slíkt samráð getur gefið vísbendingu hvort aðstæður á markaðnum séu hagfelldar samhæfðri hegðun, a.m.k. á þeim hluta markaðarins sem er nægjanlega gagnsær.²³²



Mynd 46. Álagning (vegið meðaltal án vsk. að teknu tilliti til afslátta) olíufélaganna á hvern lítra bensíns og svartolíu árin 1996-2014 (verðlag ársins 2014).²³³

Á þeim hluta tímabilsins þegar olíufélögin áttu með sér ólöglegt samráð, þ.e. til loka ársins 2001, má sjá að álagningin eykst töluvert fyrir umræddar tegundir. Frá 1996 til 2000 hækkar álagning

„[...] þegar horft er á álagningu olíufélaganna sl. ár þá er hún hærri fyrir bensín á árunum 2010-2014 en árin 1996-2000, þegar félögin höfðu með sér samráð. Að sama skapi hefur hún lækkað í tilfelli svartolíu.“

bensíns úr 25 krónum fyrir hvern lítra í um 30 krónur, eða um 20%, auk þess sem álagning á svartolíu eykst um 40%. Því vekur það athygli að þegar horft er á álagningu olíufélaganna sl. ár þá er hún hærri fyrir bensín á árunum 2010-2014 en árin 1996-2000, þegar félögin höfðu með sér samráð. Hins vegar hefur hún lækkað í tilfelli svartolíu. Í töflu 22 eru dregnar saman tölur sem lesa má úr mynd 46. Tafla 22 sýnir að álagning á

²³¹ Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004 kemur fram að olíufélögin hafi hert á samráðinu en frá og með árinu 1996 en á þeim tíma höfðu félögin áhyggjur af viðskiptaumhverfi sínu og afkomu. Á þessum tíma fóru kröfur viðskiptavina um afslátt vaxandi og stórir viðskiptavinir notuðu í auknum mæli útboð til þess að ná fram betri kjörum. Í stað þess að grípa til hagræðingar og/eða að setja aukinn kraft í samkeppni höfðu félögin hins vegar samráð sín á milli um aðgerðir til þess að auka álagningu og bæta framlegð sína. Í þessu skyni náðu félögin á árinu 1996 samkomulagi um ýmis atriði til að ná þessu markmiði sínu. Fólst þetta m.a. í samráði um gerð tilboða í nánast öllum útboðum og vinna saman gegn kröfum viðskiptavina um betri kjör. Skilaði þetta verulegum árangri fyrir félögin. Hafði þetta samráð í för með sér mikið tjón fyrir samfélagið allt og að sama skapi mikinn ávinning fyrir félögin, sbr. dómur Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. janúar 2015 í máli Skeljungu, Kers og Olís gegn Samkeppniseftirlitinu.

²³² Sjá „International Competition Network“ í *Report on Merger Guidelines (Coordinated effects analysis)* (apríl 2004). : „A history of past price-fixing or other forms of express collusion in an industry are often indicative of whether or not conditions are favorable to coordination. It should be noted, however, that express collusion is possible in markets that are not well-adapted to tacit coordination. This is particularly true in markets where the terms of sale are complex.“

²³³ Olís, Skeljungur, N1, Atlantsólía, ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

svartolíu hefur lækkað um 41% frá árabílinu 1996-2000 til 2010-2014 á meðan álagning á bensín hefur hækkað um 8% á sama tímabili.

Tafla 22. Samanburður álagningar vegna sölu bensíns og svartolíu.²³⁴

	Bensín	Svartolía
1996-2000	28,04	12,64
2010-2014	30,30	7,45
Breyting	8%	-41%

Gefa fyrrgreindar niðurstöður það til kynna að samkeppni í sölu eldsneytis til stórnotenda sé mun virkari en hún var á samráðstímabilinu og hið sama megi ekki segja um samkeppni í sölu bifreiðaeldsneytis til neytenda. Slíkt þarf hins vegar ekki að koma á óvart enda viðskipti við stórnotendur miklu mun ógagnsærri heldur en viðskipti á neytendahliðinni og samhæfing því erfiðari, auk þess sem stórnotendur hafa eðli málsins samkvæmt meiri kaupendastyrk heldur almennir neytendur.

Í töflu 23 sést að töluverður breytileiki er í þróun álagningar þeirra tegunda sem nær eingöngu eru seldar fyrirtækjum. Aðeins álagning á svartolíu sýnir skýra leitni en hún hefur lækkað umtalsvert á tímabilinu eins og áður segir. Þegar horft er á tímabilið 2005 til 2014 jókst álagning, á föstu verðlagi, á 95 oktana bensíns um 19% eða úr 27 krónum í um

„[...] álagning á svartolíu hefur lækkað um nær 41% frá árabílinu 1996-2000 til 2010-2014 á meðan álagning á bensín hefur hækkað um 8%.“

32 krónur á hvern lítra. Álagning á dísilolíu jókst úr um 18,5 krónum á lítra árið 2005 í um 28 krónur á lítra á árinu 2014.²³⁵ Vekur sérstaka athygli að álagningin á svartolíu hefur lækkað úr rúmlega 12 krónum á lítra í um 6 krónur eða um rúmlega 50%. Það vekur einnig athygli að álagning á þær tegundir sem seldar eru beint til fyrirtækja er mun lægri en t.d. á 95 oktana bensíns sem nær eingöngu er selt af eldsneytisdeilu. Það skýrist að hluta til af því að sala á bifreiðaeldsneyti krefst mun meiri yfirbyggingar, s.s. byggingu eldsneytisstöðva, í samanburði við sölu á eldsneyti til fyrirtækja. Jafnframt er líklegt að mismunandi samkeppnisaðstæður í sölu eldsneytis í þessum tveim flokkum hafi áhrif á álagninguna. Aukin álagning getur þannig endurspeglad samhæfða hegðun í sölu bifreiðaeldsneytis.

²³⁴ Miðað er við tölur olíufélaganna árin 1996-2000 og 2010-2014 (verðlag ársins 2014). Heimildir: Olís, Skeljungur, N1, Atlantsolía, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 21/2004, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

²³⁵ Aukninguna má hugsanlega að nokkru leyti rekja til aukinnar sölu dísilolíu til bifreiðaeigenda, en álagning á þá tegund er hærri en á aðrar tegundir dísilolíu (s.s. dísilolíu sem afhent er beint af olíuflutningabifreið eða litaða dísilolíu).

Tafla 23. Álagning íslensku olúfélaganna árin 2005-2014, flokkað eftir eldsneytistegund (verðlag ársins 2014).²³⁶

Dísilolía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsólía	Vantar	Vantar	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
N1	[×]	[×]	[×]	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Olís	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Skeljungur	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Vegið meðal.	18,49	19,82	24,66	26,92	28,70	26,22	28,82	30,99	29,78	28,07

95 oktana bensín	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsólía	Vantar	Vantar	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
N1	[×]	[×]	[×]	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Olís	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Skeljungur	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Vegið meðal.	26,99	28,84	30,35	32,79	32,68	27,44	30,25	30,41	31,40	32,01

98 oktana bensín	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsólía										
N1	[×]	[×]	[×]	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Olís	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Skeljungur	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Vegið meðal.	34,11	34,15	31,86	Vantar	67,93	37,68	39,99	33,67	16,22	16,82

Flugbensín	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsólía										
N1	[×]	[×]	[×]	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Olís	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Skeljungur	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Vegið meðal.	36,52	30,49	19,70	Vantar	26,84	47,00	17,84	6,32	10,69	26,89

²³⁶ Olís, Skeljungur, N1, Atlantsólía, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Tafla 23 (frh.). Álagning íslensku olúfélaganna árin 2005-2014, flokkað eftir eldsneytistegund (verðlag ársins 2014).

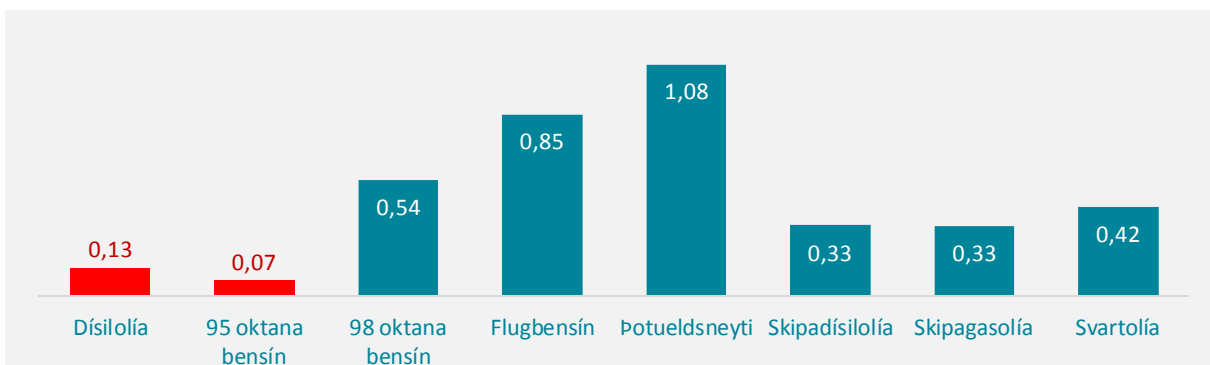
Potueldsneyti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsólía										
N1	[×]	[×]	[×]	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Olís	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Skeljungur	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Vegið meðal.	0,87	1,79	-1,47	Vantar	2,11	2,74	2,89	3,52	2,36	3,07
Skipadísilólía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsólía										
N1	[×]	[×]	[×]	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Olís	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Skeljungur	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Vegið meðal.	9,31	11,54	8,24	Vantar	8,95	7,24	12,65	9,95	9,11	8,84
Skipagasólía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsólía				[×]	[×]	[×]	[×]		[×]	[×]
N1	[×]	[×]	[×]	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Olís	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Skeljungur	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Vegið meðal.	9,09	9,30	8,57	Vantar	14,77	10,93	12,98	12,27	10,27	9,22
Svartólía	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Atlantsólía										
N1	[×]	[×]	[×]	Vantar	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Olís	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Skeljungur	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]	[×]
Vegið meðal.	12,41	12,46	10,44	Vantar	11,76	8,88	10,04	6,69	5,52	6,08

Samanburður á álagningu á bifreiðaeldsneyti og á þær eldsneytistegundir sem nær eingöngu eru seldar fyrirtækjum leiðir tvennt í ljós. Annars vegar er minni munur á álagningu milli félaga á bifreiðaeldsneyti og hins vegar er hún stöðugri milli ára en á við um síðarnefndu tegundirnar. Til þess að meta hversu mikið álagning einstakra eldsneytistegunda sveiflast á milli ára eða þá hversu mikill munur er á dreifingu álagningar á einstakar eldsneytistegundir á milli olúfélaganna var notaður svokallaður

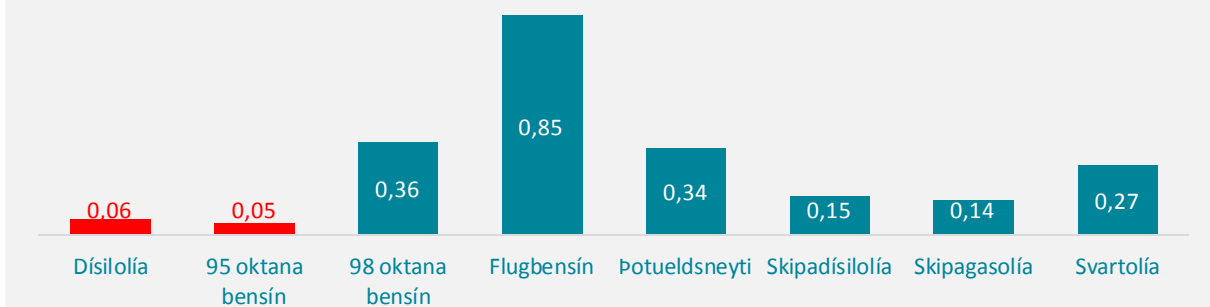
„Annars vegar er minni munur á álagningu milli félaga á bifreiðaeldsneyti og hins vegar er hún stöðugri milli ára en á við um síðarnefndu tegundirnar.“

frávíksstuðull. Mynd 47 sýnir hlutfallslegar sveiflur álagningar á milli ára og mynd 48 sýnir hversu mismunandi hún er á milli fyrirtækja.²³⁷

Hvort sem litið er til samanburðar milli ára eða milli olíufélaga er frávíksstuðullinn talsvert herra fyrir aðrar tegundir en bifreiðaeldsneyti. Benda niðurstöðurnar til þess að fastri krónutöluálagningu sé viðhaldið vegna sölu bifreiðaeldsneytis.



Mynd 47 Sveiflur á veginni meðalálagningu einstakra eldsneytistegunda árin 2005-2014 (mælt með því að reikna frávíksstuðul).²³⁸



Mynd 48. Breytileiki álagningar á milli einstakra olíufélaga árin 2005-2014 (mælt með því að reikna frávíksstuðul fyrir hverja eldsneytistegund).²³⁹

6.3.2 Samanburður við „virkan samkeppnismarkað“

Mikilvægt er að leggja mat á það hvort bifreiðaeldsneytisverð á Íslandi sé hátt eða lágt í samanburði við „virkan samkeppnismarkað“. Eins og fram kemur í kafla 4.3 er nauðsynlegt að bera saman verð á þeim markaði sem er til rannsóknar við „virkan samkeppnismarkað“ sem er þá skilgreindur sem hliðstæður þeim markað sem til rannsóknar er án aðstæðna eða háttsemi sem taldar eru geta skaðað

²³⁷ Skilgreining frávíksstuðuls: $Frávíksstuðull = \frac{Staðalfrávik}{Meðaltal}$.

²³⁸ Fyrir hvert olíufélag er frávíksstuðull álagningar reiknaður ár fyrir ár og því næst tekið meðaltal yfir félögin. Olís, Skeljungur, N1, Atlantsolía, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

²³⁹ Fyrir hvert ár er frávíksstuðull álagningar félagann reiknaður og því næst tekið meðaltal yfir öll árin. Olís, Skeljungur, N1, Atlantsolía, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

samkeppni. Ef verðið á markaðnum er hátt í samanburði við „virka samkeppnismarkaðinn“ er líklegt að aðstæðurnar eða háttsemin hafi skaðleg áhrif á samkeppni.

Í rannsókn þessari er verð á „virkum samkeppnismarkaði“ skilgreint sem það eldsneytisverð sem er í Bretlandi að teknu tilliti til aðstæðna á Íslandi sem gætu haft áhrif til hækkunar á eldsneytisverði. Ástæða þess að miðað er við breska markaðinn er sú að bresk samkeppnisyfirvöld birtu nýlega greiningu þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að samkeppni á breska markaðnum væri virk og neytendur þar nytu einna lægsta bifreiðaeldsneytisverðs í Evrópu þegar tekið væri tillit til skatta og annarra opinberra gjalda.²⁴⁰

„[...] að samkeppni á breska markaðnum væri virk og neytendur þar nytu einna lægsta bifreiðaeldsneytisverðs í Evrópu [...]“

Á myndum 49 og 50 má sjá hvert eldsneytisverð á höfuðborgarsvæðinu hefði verið á árinu 2012 á ef heildsöluálagning væri sú sama og á Bretlandi (0,04 krónur á hvern lítra) og smásöluálagning væri hin sama og hjá sjálfstæðum smásölum á Bretlandi (11,89 krónur á hvern lítra), en álagningin hjá þeim er að jafnaði sú hæsta þar í landi enda búa þeir ekki við sömu stærðarhagkvæmni og aðrir.²⁴¹

Innkaupsverð og kostnaður við innflutning, dreifingu og birgðahald byggir á rauntölum frá íslensku olíufélögnum fyrir árið 2012 og dreifing og birgðahald miðast við Reykjavík. Allar tölur eru án skatta og opinberra gjalda. Miðað við ofangreindar forsendur hefði smásöluverð bensíns, án skatta og annarra opinberra gjalda, átt að vera 114 krónur en var í stað þess 128 krónur á hvern lítra. Reiknuð viðbótarálagning á bensín á Íslandi sem rekja má til markaðsbresta, fákeppni og annarra þátta er því um 14 krónur á lítra. Með virðisaukaskatti samsvarar sú upphæð 18 krónum. Umframálagning á dísilolíu var um 16 krónur á lítra eða um 20 krónur með virðisaukaskatti.

„Reiknuð viðbótarálagning á bensín á Íslandi sem rekja má til markaðsbresta, fákeppni og annarra þátta er því um 14 krónur á lítra.“

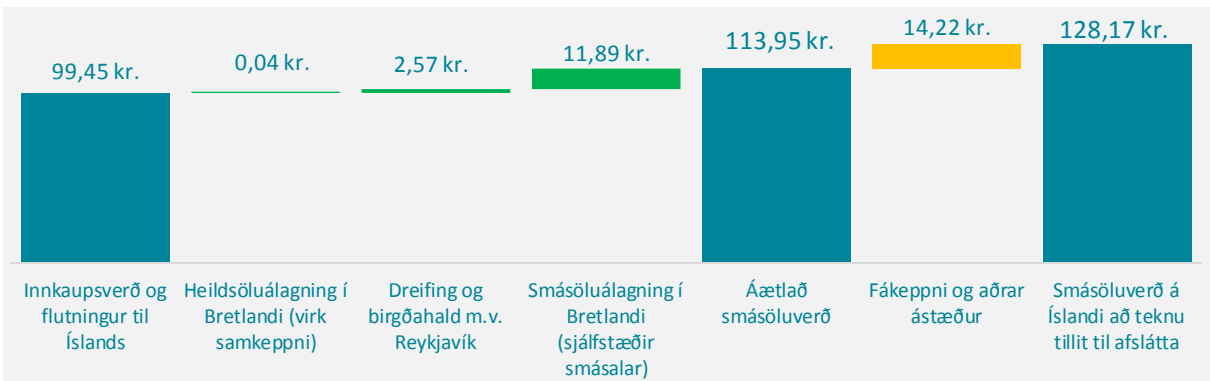
Einna hagkvæmast er að geyma og dreifa eldsneyti í Reykjavík og því getur getur reiknuð viðbótarálagning verið lægri á stöðum þar sem kostnaður er hærrí. Á Ísafirði, þar sem dreifingar- og birgðakostnaður var sem hæstur, var reiknuð viðbótarálagning vegna sölu bensíns um ellefu krónur eða um þrem krónum lægri en í Reykjavík.²⁴² Ástæða þess er sú að kostnaður vegna dreifingar og

²⁴⁰ Sjá nánar: „UK petrol and diesel sector ” (2013). Office of Fair Trading.

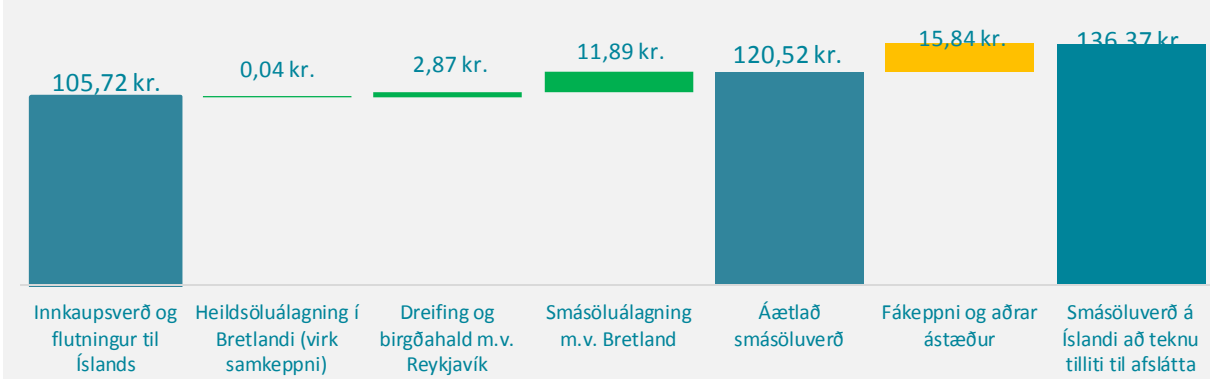
²⁴¹ Sjá nánar: „UK petrol and diesel sector ” (2013, bls. 41, 43). Office of Fair Trading.

²⁴² Skv. upplýsingum frá olíufélögnum. Bornir voru saman eftirfarandi 15 staðir vítt og breytt um landið; Akureyri, Egilsstaðir, Ísafjörður, Keflavík, Neskaupsstaður, Raufarhöfn, Reyðarfjörður, Reykjavík, Sauðárkrúkur, Selfoss, Siglufjörður, Stykkishólmur, Þórshöfn, Vestmannaeyjar og Vopnafjörður.

birgðahalds bensíns var þar um 9 krónur á hvern seldan lítra á meðan hann var um 2,5 krónur á hvern seldan lítra í Reykjavík.²⁴³



Mynd 49. Reiknuð viðbótarálagning á 95 oktana bensíni m.v. árið 2012 í Reykjavík (vegna fákeppni og annarra aðstæðna) að teknu tilliti til flutninga til Íslands, dreifingar og birgðahalds og sambærilegrar heilðsöluálagningar í Bretlandi og álagningar sjálfstæðra smásala þar í landi.²⁴⁴



Mynd 50. Reiknuð viðbótarálagning dísilólú m.v. árið 2012 í Reykjavík (vegna fákeppni og annarra aðstæðna) að teknu tilliti til flutninga til Íslands, dreifingar og birgðahalds og sambærilegrar heilðsöluálagningar í Bretlandi og álagningar sjálfstæðra smásala þar í landi.²⁴⁵

Skosku Suðureyjarnar (e. Outer Hebrides) eru um 3.000 km² að flatarmáli og þar búa 27.400 manns, en aðeins einn heilðsali með olíuvörur starfar þar. Í júní 2014 greip breska samkeppniseftirlitið til aðgerða vegna misnotkunar heilðsalans á markaðsráðandi stöðu sinni og fólu þær aðgerðir m.a. í sér að auka möguleika smásala til að versla við aðra heilðsala með því að skylda heilðsalann að veita

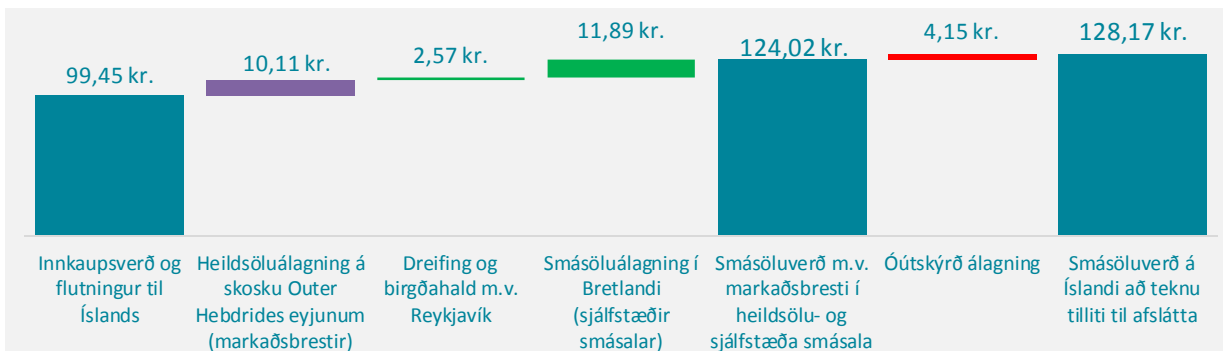
²⁴³ Miðað er við reiknaða viðbótarálagningu í Reykjavík (14,22 krónur) að frádregnum mismuninum á birgðakostnaði og dreifingu þar sem hann var hæstur og í Reykjavík (9 krónur að frádregnum 2,50 krónum) að viðbættu áætlaðri endurgreiðslu frá Flutningsjöfnunarsjóði (3 krónur). Nettó breytingin var því um 3 krónur á hvern seldan lítra.

²⁴⁴ „UK petrol and diesel sector ” (2013 bls. 41 og 43). Office of Fair Trading. Olís, Skeljungur, NI, Atlantsólía, FÍB, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

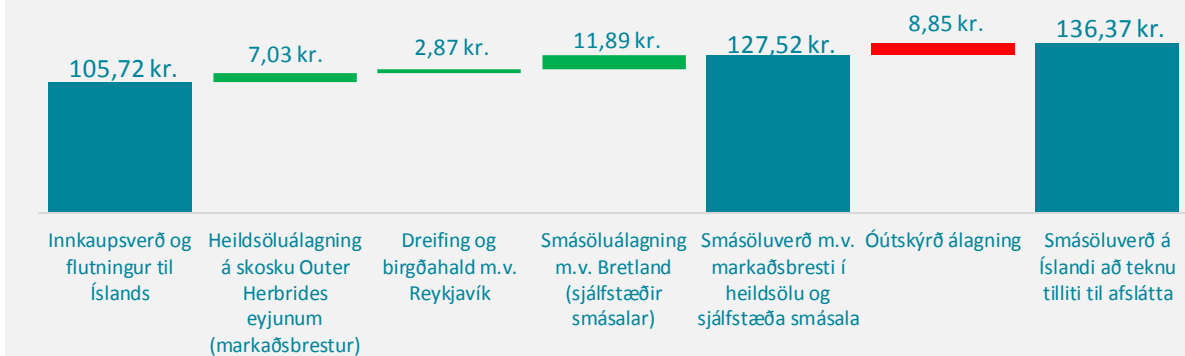
²⁴⁵ „UK petrol and diesel sector ” (2013 bls. 41 og 43). Office of Fair Trading. Olís, Skeljungur, NI, Atlantsólía, FÍB, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

aðgang að birgðarými sínu gegn gjaldi.²⁴⁶ Á þeim tíma var heildsöluálagningin um 3-6 pence (6-12 kr.) sem er margfalt á við það sem almennt gerist í Bretlandi.

Mynd 51 sýnir áætlað smásöluverð í Reykjavík ef heildsöluálagning hér á landi væri sú sama og á Suðureyjunum, ásamt því að gera enn ráð fyrir smásöluálagningu eins og hjá sjálfstæðum smásölum í Bretlandi. Jafnvel miðað við þessar forsendur væri áætlað smásöluverð lægra en var raunin árið 2012, en reiknuð óútskýrð álagning er um 4 krónur á lítra án virðisaukaskatts fyrir bensín og 9 krónur án virðisaukaskatts fyrir dísilolíu.



Mynd 51. Reiknuð óútskýrð álagning á m.v. árið 2012 í Reykjavík að teknu tilliti til flutninga til Íslands, dreifingar og birgðahalds og sambærilegrar heildsöluálagningar og á skosku Suðureyjunum og sömuleiðis álagningar sjálfstæðra smásala í Bretlandi.²⁴⁷



Mynd 52. Reiknuð óútskýrð álagning á dísilolíu m.v. árið 2012 í Reykjavík að teknu tilliti til flutninga til Íslands, dreifingar og birgðahalds og sambærilegrar heildsöluálagningar og á skosku Suðureyjunum og sömuleiðis álagningar sjálfstæðra smásala í Bretlandi.²⁴⁸

²⁴⁶ „Western Isles Road Fuels, Decision to accept binding commitments from Certas Energy UK Limited and DCC plc“ (2014). Competition and market authority.

²⁴⁷ „UK petrol and diesel sector “ (2013 bls. 41 og 43). Office of Fair Trading. Olís, Skeljungur, N1, Atlantsólía, FÍB, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

²⁴⁸ „UK petrol and diesel sector “ (2013 bls. 41 og 43). Office of Fair Trading. Olís, Skeljungur, N1, Atlantsólía, FÍB, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

„[...]eldsneytisverð á höfuðborgarsvæðinu sé því að minnsta kosti 7 krónum of hátt.“

Þá vekur það athygli að olíufélögin sjá sér hag í að reka eldsneytisstöðvar á stöðum þar sem kostnaður vegna dreifingar og birgðahalds er rúmum sjö krónum hærrí en á höfuðborgarsvæðinu, eftir að hafa tekið tillit til styrkja úr Flutningsjöfnunarsjóði, og á sama tíma bjóða

upp á sama verð um allt land. Þar sem að jafnaði er sama verð um allt land má gera ráð fyrir því að álagning á viðkomandi stöðum sé að lágmarki 7 krónum lægri en á höfuðborgarsvæðinu og því má draga þá ályktun að eldsneytisverð á höfuðborgarsvæðinu sé því að minnsta kosti 7 krónum of hátt.

6.3.3 Tjón neytenda

Til að varpa ljósi á það hversu há álagningin er á bifreiðaeldsneyti á Íslandi, umfram það sem við mætti búast á virkum samkeppnismarkaði, er hún borin saman við álagningu á ímynduðum markaði sem er skilgreindur í kaflanum hér á undan. Miðað er við tölur frá íslensku olíufélögunum um heildsöluálagningu og dreifingar- og birgðakostnað eins og hann er á Íslandi. Hins vegar er miðað við álagningu á smásölu eins og hún gerist hæst í Bretlandi (12,70 krónur á lítra á verðlagi ársins 2014).

Í töflu 24 (sjá næstu opnu) er lagt mat á þann ábata sem neytendur verða af vegna mögulegra markaðsbresta á íslenska eldsneytismarkaðnum.

1. Í fyrsta hluta töflunnar er álagning á skipadísilolíu, skipagasolíu og svartolíu notuð sem nálgun á það hver heildsöluálagning hefði geta verið á dísilolíu og bensíni á Íslandi á árunum 2005 - 2014 ef bifreiðaeldsneyti væri selt í heildsölu. Virkari samkeppni virðist ríkja í sölu eldsneytis til fyrirtækja og þau kaupa umtalsvert meira magn en einstaklingar. Því er álagið vegna eldsneytissölu til þeirra vísbending um hvert það hefði verið ef eldsneyti væri selt beint til sjálfstæðra smásala. Áætluð heildsöluálagning á bensín og dísilolíu á hinum ímyndaða markaði er því jöfn veginni álagningu á ofangreindum tegundum. Jafnframt er birt hæsta og lægsta gildi veginnar álagningu fyrir fyrrgreindar tegundir á hverju ári.²⁴⁹
2. Í öðrum hluta töflunnar má finna smásöluálagningu sjálfstæðra eldsneytissala í Bretlandi á verðlagi ársins 2014, sem eru að jafnaði með hæstu álagningu þar í landi. Hún er notuð sem nálgun á það hver smásöluálagningin gæti verið hér á landi.
3. Þriðji hluti sýnir áætlaða heildarálagningu á hinum ímyndaða markaði og er samtala fyrstu tveggja hlutanna.
4. Fjórði hluti sýnir hver heildarálagning var í raun á Íslandi á tímabilinu byggt á gögnum frá olíufélögunum á verðlagi 2014. Tekið er tillit til afslátta, dreifingar og birgðahalds.

²⁴⁹ Útsöluverð að teknu tilliti til afslátta að frádregnum sköttum og öðrum opinberum gjöldum, innkaupsverði og dreifingar- og birgðakostnaði.

5. Fimmti hluti sýnir mismuninn á þriðja og fjórða hluta og segir hve há álagningin var á Íslandi umfram það sem áætlað var á hinum ímyndaða markaði. Jákvæð umframálagning þýðir að álagningin hafi verið lægri á hinum ímyndaða markaði.
6. Sjötti hluti sýnir magn í sölu bifreiðaeldsneytis á tímabilinu.
7. Sjöundi hluti sýnir áætlað tap neytenda á hverju ári á tímabilinu miðað við reiknaða umframálagningu á hvern lítra í fimmta hluta og selt eldsneyti í sjötta hluta.²⁵⁰

²⁵⁰ Neytendaábati er skilgreindur sem ábati neytenda af viðskiptum. Ef verð m.v. raunálagningu er hærra en verð á „viðmiðunarmarkaði“ er neytendaábati lægri en ella. Í þeirri greiningu sem gerð er í kaflnum er því ekki um hefbundna greiningu á breytingu á neytendaábata þar sem til að mynda ekki er metið það allratap sem þjóðfélagið í heild verður ef verð er m.v. raunálagningu er hærra en verð á „viðmiðunarmarkaði“. Þar af leiðandi er tap neytenda vanáætlað.

Tafla 24 Áætlað tap neytenda vegna umframálagningar sem rekja má til markaðsbresta á íslenska eldsneytismarkaðnum²⁵¹

1											
Áætluð heildsöluálagning		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
kr. / ltr.	Hámark	8,95	8,96	6,95		9,74	5,94	8,98	7,29	5,17	4,78
	Meðaltal	6,25	7,07	5,13		7,97	4,97	7,96	5,65	4,24	4,15
	Lágmark	4,04	4,37	3,78		5,43	3,27	6,87	3,6	2,43	3,31
2											
Áætluð smásöluálagning		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
kr. ltr.	Sjálfstæðir smásalar UK	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7
3											
Áætluð álagning		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
kr. / ltr.	Hámark	21,65	21,66	19,65		22,44	18,64	21,68	19,99	17,87	17,48
	Meðaltal	18,95	19,77	17,83		20,67	17,67	20,66	18,35	16,94	16,85
	Lágmark	16,74	17,07	16,48		18,13	15,97	19,57	16,3	15,13	16,01
4											
Raunálagning		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
kr. ltr.	95 oktana bensín	21,55	22,51	23,13		28,87	23,34	26,31	26,44	27,39	27,86
5											
Umframálagning		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
kr. / ltr.	Hámark	4,81	5,43	6,65		10,74	7,37	6,74	10,14	12,26	11,85
	Meðaltal	2,6	2,74	5,29		8,19	5,67	5,65	8,09	10,45	11
	Lágmark	-0,09	0,84	3,48		6,43	4,7	4,64	6,45	9,52	10,38
6											
Eldsneytissala		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
m. ltr.	Sala bensíns (m. ltr)	208	213	215	208	206	197	189	184	181	178
	Sala dísilólíu	100	125	139	138	129	124	121	127*	127*	127*
7											
Áætlað tap neytenda		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
m. kr.	Hámark	1484	1837	2356	2.979*	3602	2368	2088	3150	3779	3618
	Meðaltal	802	925	1876	2.312*	2748	1823	1750	2513	3221	3360
	Lágmark	-29	285	1232	1.694*	2157	1511	1436	2004	2934	3169

*Áætlaðar tölur út frá meðaltali áætlaðs taps neytenda ársins á undan og á eftir.

²⁵¹ „UK petrol and diesel sector ” (2013 bls. 41 og 43). Office of Fair Trading, Olís, Skeljungur, N1, Atlantsólía, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Miðað við fyrrgreindar forsendur má því ætla að neytendur og fyrirtæki hafi á árunum 2005-2014 greitt á bilinu 16-27 milljörðum (21-34 milljörðum króna með virðisaukaskatti) meira fyrir bifreiðaeldsneyti en ætla mætti ef virk samkeppni hefði ríkt í sölu bifreiðaeldsneytis. Á árinu 2014 má ætla að íslenskir neytendur hafi greitt 3,2-3,6 milljörðum (4,0 – 4,5 milljörðum króna með virðisaukaskatti) milljörðum meira fyrir eldsneyti en ef virk samkeppni hefði ríkt í sölu bifreiðaeldsneytis.

6.3.4 Ályktun

Álagning bensíns hefur hækkað nánast stöðugt frá árinu 1996 til ársins 2014 en hún var 8% hærra á árabílinu 2010-2014 en 1996-2000. Undanskilin eru þó árin 2003 til 2005 en þá lækkar álagningin. Er það athyglisvert því á þeim árum er samráðsmálið til meðferðar hjá samkeppnisyfirdömdum og mikil umræða um verðlagningu olúfélaganna. Á þeim tíma hefur Atlantsólía líka starfsemi hér á landi á smásölumarkaði. Í tilfalli svartolíu hefur álagning hins vegar lækkað um 41% á milli fyrrnefndra tveggja tímabila (2010-2014 og 1996-2000).

Tölur frá olúfélögunum sjálfum um álagningu hinna ýmsu eldsneytistegunda á árunum 2005 til 2014, gefa keimlíkar niðurstöður. Þær staðfesta að álagning eldsneytistegunda sem nær eingöngu eru seldar fyrirtækjum og fást ekki á eldsneytisstöðvum, er umtalsvert lægri en á bifreiðaeldsneyti, jafnvel þótt tekið hafi verið tillit til áætlaðrar smásöluálagningar. Jafnframt vekur það athygli að álagning bifreiðaeldsneytis sveiflast mun minna á milli ára, og milli fyrirtækja á hverjum tíma í samanburði við eldsneyti sem nær eingöngu er selt fyrirtækjum.²⁵² Olúfélögin virðast því gera kröfu um fasta álagningu á bifreiðaeldsneyti og miða verðbreytingar við þá álagningarkröfu.²⁵³

Niðurstöður um samanburð á álagningu á árunum 1996-2000 annars vegar og árunum 2005-2014 hins vegar eru athyglisverðar í ljósi þess að olúfélögin, Olúfélagið (nú N1), Olís, voru fundin sek um ólögmaett samráð sem varði að minnsta kosti frá mars 1993 til loka árs 2001. Samráð leiðir að jafnaði til hærri álagningar fyrir fyrirtækin sem taka þátt í hinu ólögmeta samráði og í fyrrgreindu samráðsmáli olúfyrirtækjanna var það niðurstaðan að svo væri, sbr. m.a. dóma Héraðsdóms

„Álagning bensíns hefur hækkað nánast stöðugt frá árinu 1996 til ársins 2014 en hún var 8% hærra á árabílinu 2009-2014 en 1996-2000. [...] Í tilfalli svartolíu hefur álagning hins vegar lækkað um 41% á milli fyrrnefndra tveggja tímabila.“

²⁵² Þetta er í samræmi við ályktun [§]. Í svörum fyrirtækisins til Samkeppniseftirlitsins kemur fram að það megi leiða af litlum verðmun milli smásala að starfandi fyrirtæki leitist eftir að viðhalda sömu álagningu. [§]

²⁵³ Í svörum [§] og [§] er kveðið á um að hlutaðeigandi félag ákveði hjá fasta árlega framlegð og ákvarðanir um verðbreytingar taki allar mið af henni. [§] nefnir þó í svörum sínum að þegar aðstæður eru þannig að framlegðarkröfu sé ekki náð þá taki verðbreytingar félagsins „mið af samkeppnisumhverfinu“.

Reykjavíkur frá janúar 2015. Það að álagning á bifreiðaeldsneyti sé nú sambærileg eða jafnvel hærri en á samráðstímabilinu styrkir kenningar um að fyrir hendi séu aðstæður eða háttsemi fyrirtækja á eldsneytismarkaðnum sem séu skaðlegar samkeppni og neytendum.²⁵⁴ Fyrir liggur að samráð getur gefið vísbendingu um hvort aðstæður á markaðnum séu hagfelldar samhæfðri hegðun.²⁵⁵ Mikil lækkan á álagningu í sölu á eldsneyti til stórnotenda sýnir hins vegar bættan hag þeirra viðskiptavina í samanburði við samráðstímabilið og gefur til kynna að samkeppni sé virkari á þeim hluta markaðarins og að sá hluti markaðarins leyfi mun síður þegjandi samhæfingu milli olíufélaganna.

„Niðurstöður greiningar á tjóni neytenda gefa til kynna að íslenskir neytendur hafi á árinu 2014 greitt 4,0 – 4,5 milljörðum króna meira fyrir eldsneyti en ef virk samkeppni hefði ríkt í sölu bifreiðaeldsneytis.“

Álagning á bensín hefur haldist nokkuð stöðug, og sveiflurnar verið innan við 5 krónur á verðlagi ársins 2012, þegar horft er til tímabilsins 2003 til 2012. Álagning á dísilolíu lækkaði árin 2003 til 2005 en hækkaði gríðarlega mikið frá árinu 2005 til 2012 eða um tæplega 50%. Á sama tíma jókst notkun einstaklinga á dísilolíu. Haldast þær niðurstöður í hendur við þróun bifreiðaeldsneytisverðs á Íslandi í samanburði við

Bretland, en munur á bensínverði breyttist lítið á meðan verð á dísilolíu hækkaði umtalsvert meira hér á landi en í Bretlandi.

Álagning á eldsneyti í smásölu á Íslandi er hærri en búast mætti við, sama hvaða viðmið er notað. Hún er hærri en gera mætti ráð fyrir jafnvel ef miðað er við heildsöluálagningu á einokunarmarkaði, smásöluálagningu sjálfstæðra smásala í Bretlandi og raunkostnað við kaup, innflutning, birgðahald og dreifingu. Niðurstöður greiningar á tjóni neytenda gefa til kynna að íslenskir neytendur hafi á árinu 2014 greitt 4,0 – 4,5 milljörðum króna meira fyrir eldsneyti en ef virk samkeppni hefði ríkt í sölu bifreiðaeldsneytis.

6.4 Afkomuþróun og arðsemi

Í langtíma jafnvægi ættu fyrirtæki á virkum samkeppnismarkaði ekki að skila betri afkomu en sem svarar til „eðlilegs hagnaðar“ (e. normal rate of profit) sem er sá hagnaður sem nægir til að halda ráðstöfun framleiðsluþátta óbreyttri til lengri tíma. Í þessu sambandi svarar eðlilegur hagnaður til þeirrar arðsemi fjármagns sem er jafn fórnarkostnaði fjármagnsins í viðkomandi starfsemi. Með fórnarkostnaði í þessu samhengi er átt við þá arðsemi sem fjármagnið gæti skilað ef það væri nýtt í

²⁵⁴ Það er í varhugavert að skoða álagningartölur eftir að samráðstímabili olíufélaganna lauk og bera þær saman við álagningartölur á samráðstímabilinu. Í sögulegu samhengi má færa rök fyrir því að álagning sé nú há vegna samráðstímabilsins og tímabilsins þar á undan þar sem ríkisafskipti einkenndu markaðinn.

²⁵⁵ Á samráðstímanum gátu olíufélagin þróað með sér tiltekna aðstæður og skapað umhverfi í rekstri félaganna sem var til þess fallið að auðvelda þeim þegjandi samhæfingu, eftir að samráðinu lauk, á þeim hluta markaðarins þar sem gagnsæi í verðlagningu var mest. Á það sérstaklega við um sölu á bifreiðaeldsneyti úr dælu. Hefur þetta án efa a.m.k. gert samhæfingu þá sem skýrsla þessi sýnir auðveldari en ella.

annarri starfsemi með sambærilega áhættu. Með hliðsjón af framangreindu gæti arðsemisþróun fyrirtækja því veitt gagnlega vísbendingu um samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði og á það einkum við um fyrirtæki sem samsvara stórum hluta markaðarins.

Á grundvelli fjármálafræðilegra og atvinnuvegahagfræðilegra sjónarmiða er ekki við því að búast að hagfræðileg arðsemi (e. economic profitability) þess fjármagns sem bundið er í starfsemi fyrirtækja geti haldist hærra til lengdar en veginn meðalfjármagnskostnaður (e. WACC) veigamikilla fyrirtækja á viðkomandi markaði, ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði.²⁵⁶ Umframárðsemi á einstökum mörkuðum ætti því að laða að ný fyrirtæki

sem eykur samkeppni milli fyrirtækjanna sem leitast þá við að verja og auka markaðshlutdeild sína. Innan tíðar hverfur umframárðsemi á markaðnum nema aðstæður eða háttsemi á markaðnum vinni gegn samkeppni.

Þá má nefna að almennt er meiri breytileiki í afkomu fyrirtækja (bæði yfir tíma og á milli fyrirtækja) á virkum samkeppnismörkuðum þar sem fyrirtækin þurfa að aðlaga sig að síbreytilegu framboði og eftirspurn í samanburði við markaði þar sem samkeppni virkar ekki sem skyldi (s.s. vegna aðgangshindrana).

Sé umframárðsemi til staðar í atvinnugrein yfir langt tímabil gæti það bent til þess að samkeppnishömlur séu til staðar sem aftra virkri samkeppni. Ef umframárðsemi hefur verið til staðar um tíma en fer minnkandi gæti það bent til batnandi samkeppnisaðstæðna. Með sama hætti; ef umframárðsemi hefur verið til staðar um tíma og hún fer vaxandi gæti það bent til versnandi samkeppnisaðstæðna.

„[...] gæti arðsemisþróun fyrirtækja því veitt gagnlega vísbendingu um samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði og á það einkum við um fyrirtæki sem samsvara stórum hluta markaðarins.“

„[...] sé arðsemi fyrirtækja á tilteknum markaði lítil þá er það þó ekki endilega merki um að mikil samkeppni ríki á viðkomandi markaði.“

²⁵⁶ Með vegnum meðalfjármagnskostnaði (e. Weighted Average Cost of Capital eða „WACC“) er átt við þann fjármagnskostnað sem fyrirtæki ber miðað við gefna samsetningu eigin fjár og skulda (á markaðsvirði) sem nýtt er í starfseminni. Þar sem því er við komið er miðað við markaðsvaxtakjör skulda en þar sem því verður ekki við komið verður að grípa til annarra viðmiða. Þannig er í tilviki skulda nærtækast að miða við ávöxtunarkröfu skuldabréfa fyrirtækisins ef markaðsskuldabréfaútgáfa er fyrir hendi eða vaxtakjör á nýlegum lántökum. Í tilviki eigin fjár verður almennt að miða við reiknaða arðsemiskröfu sem oftast er metin á grundvelli CAPM líkansins (Capital Asset Pricing Model) eða afbrigðis af því líkani.

Rétt er að taka fram að sé arðsemi fyrirtækja á tilteknum markaði lítil þá er það þó ekki endilega merki um að mikil samkeppni ríki á viðkomandi markaði. Lág arðsemi gæti stafað af einum eða fleiri eftirfarandi þátta:

1. Tímabil lágrar arðsemi á einstaka markaði getur staðið yfir vegna niðursveiflu í efnahagslífinu án tillits til samkeppnisaðstæðna á viðkomandi markaði.
2. Lítið samkeppnisaðhald frá viðskiptavinum getur hamlað skilvirkni (s.s. framleiðni) og leitt af sér hærra kostnaðar- og útsöluverð heldur en væri tilfellið að öðrum kosti.
3. Fyrirtæki sem starfa í skjóli aðgangshindrana geta skilað tiltölulega lágri arðsemi sökum þess að þau starfa með óhagkvæmari kostnaðaruppbyggingu en þau væru í lengd knúin til að koma á ef virk samkeppni ríkti á markaðnum.²⁵⁷

Eins og ráða má af framangreindri umfjöllun gætu útreikningar á arðsemi íslensku olíufélaganna veitt vísbendingar um hvort á íslenska eldsneytismarkaðnum séu til staðar aðstæður eða háttsemi sem hafi skaðleg áhrif samkeppni.

Áður en vikið verður að mati á arðsemi íslensku olíufélaganna verður hér næst fjallað um afkomu félaganna frá síðustu aldamótum til ársins 2014 út frá ýmsum lýsandi kennitölum.

6.4.1 Sviptingar í starfsemi olíufélaganna frá síðustu aldamótum

Frá síðustu aldamótum hafa stóru olíufélögin þrjú (Skeljungur, Olís og N1) gengið í gegnum allmiklar breytingar m.t.t. eignasamsetningar, fjármögnunar og eignarhalds. Fyrstu árin eftir aldamótin virtust félögin öðrum þræði vera eins konar fjárfestingarfélög, því til hliðar við kjarnastarfsemi sína á sviði eldsneytisinnflutnings og –sölu bjuggu félögin að mikilli og dreifðri hlutabréfaeign í ýmiss konar fyrirtækjum. Skilið var á milli þessarar fjárfestingarstarfsemi og meginstarfsemi á árunum 2002-2003, en eftir sem áður voru lengi fram eftir fyrsta áratug aldarinnar dæmi um að félögin ættu allstóra eignarhluti í einstökum fyrirtækjum í lítt skyldum rekstri. Að auki voru dæmi um að lítt tengdur rekstur væri rekinn innan vébanda olíufélaganna.²⁵⁸ Hagnaður fyrirtækjanna (einkum á samstæðugrunni) eftir skatta réðst því ekki aðeins af afkomu eldsneytisstarfseminnar heldur jafnframt af afkomu af hlutabréfafjárfestingum, afkomu hlutdeildarféлага og afkomu dótturféлага í mistengdum rekstri.

²⁵⁷ Sjá nánar hér: „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies ” (2013, bls. 26) Competition Commission.

²⁵⁸ Sem dæmi má nefna að Hátækni var dótturfélag Olís lengi vel og var því rekið innan sömu samstæðu og eldsneytisstarfsemin. Þá rak N1 bílavarahlutaverslun (Bílanaut) frá árinu 2006 til ársins 2013 innan sama rekstrarfélags og eldsneytisstarfsemi félagsins. Segja má að þessi hliðarstarfsemi N1 hafi óbeint tengst bifreiðaeldsneytissölu félagsins að því leyti að um þjónustu við bíleigendur var að ræða.

Í kjölfar bankahrunsins 2008 lentu félögin í fjárhagserfiðleikum eins og mörg önnur íslensk fyrirtæki, ekki síst vegna hækkunar gengis- og verðtryggðra skulda. Ljóst er þó að skuldaaukningin sem hrun krónunnar leiddi af sér var ekki eina orsök þess vanda sem félögin lentu í. Eins og miklar afskriftir viðskiptavildar eftir bankahrunið gefa til kynna voru samrunar við móðurfélög og sumar fjárfestingar í

ótengdum rekstri í aðdraganda hrunsins til þess fallnar að veikja félögin. Við samrunana við móðurfélögin jukust skuldir olíufélaganna talsvert en ætla má að stór hluti skuldanna sem fylgdu móðurfélagunum við samrunana hafi verið til kominn vegna kaupa móðurfélaganna á olíufélagunum sjálfum. Stærstur hluti viðskiptavildarinnar sem afskrifaður var hjá N1 og Skeljungu á árunum eftir hrunið barst inn í félögin við samruna þeirra við móðurfélög sín og endurspegladi viðskiptavildin mismuninn á því verði sem móðurfélögin höfðu greitt við kaup á olíufélagunum og bókfærðu virði þeirra. Eftir hrunið þurfti Olís einnig að afskrifa verulegan hluta viðskiptavildar sem stofnaðist til vegna fjárfestinga í fyrirtækjum á árunum fyrir hrun. Öll stóru olíufélögin þrjú þurftu á fjárhagslegri endurskipulagningu og nýrri eiginfjármögnun að halda eftir hrunið og í kjölfarið komu nýir eigendur að þeim öllum. Á árunum 2008-2012 nam samanlögð heildarfjárhæð nýrrar hlutafjárinnspýtingar í olíufélögin nálega 25 milljörðum króna á meðalverðlagi ársins 2014.²⁵⁹ Eins og ráða má af framangreindu réðst afkoma olíufélaganna eftir skatta á árunum fyrst eftir hrunið að miklu leyti af óviðráðanlegri skuldastöðu þeirra ekki síður en undirliggjandi rekstrarafkomu.

Á allra síðustu árum, eftir að fjárhagslegri endurskipulagningu stóru olíufélaganna var lokið, hafa þau í vaxandi mæli dregið úr eignarhaldi á fyrirtækjum í óskyldum rekstri og einbeitt sér að kjarnastarfsemi sinni. Þá hefur Skeljungur fært út kvíarnar til Færeya á sviði eldsneytisstarfsemi með kaupum á fyrirtækinu Magn P/F sem sinnir sambærilegri starfsemi í Færeyjum og Skeljungur sinnir á Íslandi.²⁶⁰

6.4.2 Um aðferðafræði og gögn

Í arðsemis- og afkomugreiningunni er kastljósinu beint að rekstrarhagnaði félaganna fyrir fjármagnsliði (þ.e. EBIT) fremur en hagnaði fyrirtækjanna eftir skatta. Með þeirri nálgun er komist hjá því að telja með afkomu hlutdeildarfyrirtækja og dótturfélaga í lítt tengdum rekstri og afkomu af

²⁵⁹ Hjá Atlantsolíu og Olíudreifingu ehf. var hlutafé ekki aukið en fastafjármunir þeirra voru endurmetnir til allmikillar hækkunar eftir hrunið. Einnig voru fastafjármunir Skeljungs metnir til hækkunar.

²⁶⁰ Skeljungur eignaðist Magn P/F að fullu árið 2014 en fyrir átti Skeljungur um þriðjungshlut í félaginu. Framlag Magns til heildarafkomu Skeljungs árið 2014 var verulegt. Í þessari greiningu eru áhrif Magns á afkomu Skeljungs ekki talin með nema annað sé tekið fram.

hlutabréfajárfestingum. Jafnframt eru áhrif gengishrunsins 2008 á fjármagnsgjöld þar með afmörkuð frá mati á undirliggjandi rekstrararðsemi fyrirtækjanna. Þar sem miðað er við rekstrarhagnað fyrir fjármagnsliði er arðsemisviðmiðið ekki arðsemi eigin fjár heldur arðsemi alls fjármagns sem bundið er í kjarnastarfsemi félaganna.²⁶¹ Jafnvel þótt ekki væri um áhrif hlutdeildarféлага og gengishrunsins 2008 að ræða þá væri arðsemismat á grundvelli eigin fjár óákjósanleg nálgun. Arðsemi eigin fjár er t.d. afar háð eiginfjárlutfallinu. Arðsemi fyrirtækja sem eru með hverfandi eigið fé (á t.d. við um yfirskuldsett fyrirtæki á barmi greiðsluþrots) getur þannig virst afar há á sama tíma og arðsemi fjármagnsins í heild kann að vera afar slök. Ómögulegt er að leggja mat á arðsemi eigin fjár þegar eigið fé fyrirtækja er neikvætt eins og átti sér stað meðal olíufélaganna eftir bankahrunið. Þá veitir arðsemi eigin fjár ekki svar við því með hversu skilvirkum hætti heildarfjármagn starfseminnar er nýtt.

6.4.2.1 Gögn

Útreikningarnir byggja í meginatriðum á ársreikningum félaganna fyrir rekstrarárin 2000-2014. Í tilviki Olís voru nýttar upplýsingar úr reikningum móðurfélagsins við útreikninga, en samstæðureikningar félagsins, sem innifólu rekstur dótturfélaga á borð við Hátækni, voru aðeins hafðir til hliðsjónar. Í tilviki Skeljungs voru upplýsingar úr samstæðureikningum notaðir við útreikninga en með því móti nær afkomugreiningin til þeirra fasteigna sem Skeljungur nýtti í starfsemi sinni í gegnum dótturfélagið S-fasteignir. Í tilviki Atlantsolíu var notast við samstæðureikning af sömu ástæðu og í tilviki Skeljungs, þ.e. til að ná til þeirra fasteigna sem félagið nýttir í starfsemi sinni en hafa að hluta til verið í dótturfélagi. Í tilviki N1 voru móðurfélagsreikningar Olíufélagsins hf. notaðir fyrir árin 2000 og 2001. Samstæðureikningar Olíufélagsinsins ehf. eru notaðir fyrir tímabilið 2002-2005 en eina dótturfélag Olíufélagsins ehf. var Olíudreifing ehf. Fyrir árið 2006 er bæði notaður reikningur Olíufélagsinsins hf. fyrir það ár og reikningur N1 hf. fyrir árið 2007 en í honum komu fram upplýsingar um áhrif breytinga á reikningsskilaaðferðum (upptaka alþjóðlegra reikningsskilastaðla) á uppgjör fyrir árið 2006. Ársreikningar N1 hf. eru notaðir fyrir árin 2007 til og með 2014. Í tilviki Olíudreifingar ehf. eru nýttir samstæðureikningar við útreikninga á arðsemi.

Jafnframt er einnig byggt á tölulegum svörum félaganna við samræmdri upplýsingabeidni sem Samkeppniseftirlitið sendi þeim og á svörum félaganna við nokkrum fyrirspurnum um ársreikninga þeirra sem sendar voru í tölvupóstum til þeirra.

²⁶¹ Eignarhlutir olíufélaganna í fyrirtækjum eru því dregnir frá því fjármagni sem EBIT arðsemi félaganna er reiknuð af eins og vikið er að hér síðar.

6.4.2.2 Aðferðafræði

Mat á arðsemi fyrirtækjanna felst í því að reikna út arðsemi bundins fjármagns (e. Return on Capital Employed, skammstafað: „ROCE“). Arðsemi bundins fjármagns er skilgreind sem hlutfall rekstrarhagnaðar fyrir fjármagnsliði (EBIT) af því fjármagni sem bundið er í kjarnastarfsemi í upphafi árs. Engin ein algild fræðileg skilgreining er til á bundnu fjármagni (e. capital employed) en eðli máls samkvæmt er um að ræða þá fjármagnsbindingu sem leiðir af viðkomandi starfsemi.

Hér verður notast við eftirfarandi skilgreiningu:

$$\text{Arðsemi bundins fjármagns (e. ROCE)} = \frac{EBIT_t^*}{\text{Fjármagn bundið í kjarnastarfsemi}_{t-1}}$$

Þar sem:

$$\begin{aligned} \text{Fjármagn bundið í kjarnastarfsemi}_t \\ = \text{Fastafjármunaeign}_t^* - \text{Veltufjármunaeign}_t^* - \text{Skammtímskuldir}_t^* \end{aligned}$$

Stjórnumerktar breytur vísa til þess að aðrar skilgreiningar eru notaðar en koma fram í ársreikningum fyrirtækjanna undir sömu heitum. EBIT, fastafjármunaeign, veltufjármunaeign og skammtímskuldir sem fram koma í ársreikningum félaganna eru umreiknaðar eins og skýrt er hér að neðan.

Við endurútreikning á fastafjármuna- og veltufjármunaeigninni eru eignir sem ekki eru taldar hafa áhrif á EBIT* undanskildar bundnu fjármagni í kjarnastarfsemi. Þetta þýðir t.d. að ýmsar fjárfestingar í verðbréfum og eignarhlutir í öðrum fyrirtækjum eru dregnar frá fastafjármunaeigninni í mati á bundnu fjármagni.²⁶² Þá eru beinar lánveitingar til eigenda og dótturfélaga, sem dæmi voru um meðal skammtímafjármuna, dregnar frá veltufjármunaeign enda lánastarfsemi ekki hluti af kjarnastarfsemi og hefur ekki áhrif á EBIT.²⁶³ Þá er óeðlilega há staða handbærs fjár einstök ár færð niður að því sem virðist eðlilegt með hliðsjón af almennri þróun áranna á undan og eftir.²⁶⁴ Ljóst er að umframstaða handbærs fjár fellur ekki undir skilgreiningu á bundnu fjármagni og hefur ekki áhrif á EBIT og myndi því skekkja arðsemismatið.

Vaxtaberandi skammtímskuldir endurspeglar fjármagnsbindingu og ber því ekki að draga slíkar skammtímskuldir frá fastafjármunaeign og veltufjármunaeign í útreikningi á bundnu fjármagni í kjarnastarfsemi við endurútreikning á skammtímskuldum. Þær eru því hreinsaðar út úr

²⁶² Sama gildir um næstaársafborgun af fjárfestingarskuldabréfaeign sem dæmi voru um meðal veltufjármuna, aðallega fyrstu árin eftir aldamótin.

²⁶³ Í sumum tilvikum eru breytingafærslurnar óhjákvæmilega að einhverju leyti matskenndar vegna skorts á upplýsingum um það hvernig tiltekna kröfur mynduðust og voru síðan jafnvel jafnaðar út milli dóttur- og móðurfélags við samruna olíufélags við móðurfélag síðar.

²⁶⁴ Dæmi um þetta er árið 2003 þegar staða handbærs fjár Skeljungs nam 4,3 ma.kr. en næstu þrjú árin á undan hafði staða handbærs fjár verið milli 100 og 400m.kr og 500m næstu tvö ár á eftir.

skammtímaskuldum sem fram koma á efnahagsreikningi áður en þær eru dregnar hér frá í útreikningi á bundnu fjármagni. Fyrstu árin eftir hrun hrönnuðust upp miklar skammtímaskuldir hjá félögum án þess þó að þessi skuldaaukning ætti sér neina samsvörun í aukinni fjárfestingu til vaxtar eða viðhalds enda stafaði þessi skammtímaskuldaaukning af skuldavanda félaganna í kjölfar gengishrunsins og þar að lútandi erfiðleikum við öflun nýrrar langtímafjármögnunar áður en fjárhagslegri endurskipulagningu var lokið.²⁶⁵ Vaxtaberandi skuldir meðal skammtímaskulda voru þó einnig til staðar fyrir hrunið. Á fyrstu árum tímabilsins sem er til skoðunar voru skýr merki um vaxtaberandi skuldir við lánastofnanir sem höfðu verið teknar til fjárfestingar í verðbréfum sem hér eru hreinsaðar út úr fastafjármunum (og viðkomandi skammtímaskuldir líka). Einnig eru órekstrartengdar skammtímaskuldir við tengda aðila hreinsaðar út úr skammtímaskuldum enda ekki eðlileg viðskiptaskuld heldur fremur lántaka sem felur í sér fjármagnsbindingu.

Sérstaklega skal tekið fram að viðskiptavild er hér ekki metin sem hluti af bundnu fjármagni félaganna og er hún því dregin frá fastafjármunum í útreikningi á bundnu fjármagni í kjarnastarfsemi. Þessi nálgun á sér samsvörun í því að afskrift viðskiptavildar sem dregin hefur verið frá EBIT í ársreikningum er færð til baka. Almennu eru bæði fyrir hendi rök með og á móti slíkri nálgun við útreikning á ROCE. Við mat á því hver sé skynsamlegasta nálgunin í tilviki olíufélaganna er gagnlegt að horfa til þess hvernig viðskiptavildin á efnahagsreikningi Skeljungs og N1 myndaðist á árunum fyrir hrun. Eins og áður hefur komið fram rann viðskiptavild N1 og Skeljungs inn í félögin út úr móðurfélögum þeirra þegar þau sameinuðust þeim. Því endurspeglaði viðskiptavildin á efnahagsreikningi beggja þessara olíufélaga mismuninn á verðinu sem móðurfélögin höfðu greitt við kaup á olíufélögunum og bókfærðu virði þeirra. Með afskriftum á viðskiptavildinni voru N1 og Skeljungur því ekki að afskrifa óefnisleg verðmæti sem mynduðust þegar þessi félög fjárfestu sjálf til að efla afkomu sína heldur verðmæti sem móðurfélagið virðist hafa álitid að fælist í starfsemi þeirra og sem færðust til eignar á grundvelli þeirra reikningsskilastaðla sem giltu á hverjum tíma. Ef telja ætti umrædda viðskiptavild með bundnu fjármagni þyrfti að gera það yfir lengra tímabil en einungis frá þeim tíma þegar Skeljungur og N1 sameinuðust móðurfélögum sínum, því ljóst er að slíkt yfirverð sem viðskiptavildin fól í sér varð ekki til á einni nóttu. Þá má draga í efa að sú viðskiptavild sem um ræðir hafi verið áreiðanlegur mælikvarði á verðmæti sem kunna að hafa falist í starfsemi olíufélaganna umfram hreina eign þeirra skv. ársreikningum. Ekki verður þó lagt mat á það sérstaklega en benda má á að með hliðsjón af miklum afskriftum á viðskiptavildinni sem fylgdu í

²⁶⁵ Væri þessi leiðrétting á skammtímaskuldum ekki gerð myndi það leiða til mikillar lækkunar bundins fjármagns og þrýsta upp mati á arðsemi fyrirtækjanna til hæstu hæða á sama tíma og þau voru á barmi greiðsluþrots.

kjölfar hrunsins hafi viðskiptavildin verið ofmetin.²⁶⁶ Þá má benda á að reikningsskilaaðferðir einar saman hafa veruleg áhrif á það hvernig viðskiptavild er metin.²⁶⁷

Í fáeinum tilvikum voru gerðar leiðréttingar á EBIT sem náðu út fyrir bakfærslu á afskrift viðskiptavildar. Þessi tilvik eiga það sammerkt að vera gjaldfærslur sem falla undir einskiptiskostnað, eru ekki bein afleiðing af kjarnastarfsemi félagsins og hafa umtalsverð áhrif á EBIT ef ekki er leiðrétt fyrir þeim.²⁶⁸ Tekið skal fram að ekki er leiðrétt fyrir umfangsmiklum afskriftum viðskiptakrafna fyrstu árin eftir hrunið 2008 þar sem þær teljast hafa verið afleiðing af kjarnastarfsemi félagsins og þeirri áhættu sem henni fylgir.

Afkoma fyrirtækja sem ekki teljast dótturfélög heldur hlutdeildarfélag var gerð upp með hlutdeildaraðferð í reikningum olíufélaganna á grundvelli gildandi reikningsskilastaðla. Það þýðir að afkoma hlutdeildarfyrirtækja sem olíufélagin höfðu fjárfest í (sem yfirleitt telst ekki til kjarnastarfsemi) hefur ekki endurspeglast í EBIT í rekstrarreikningum olíufélaganna. Það hefur þann kost að stærstur hluti annarrar starfsemi en eldsneytisstarfsemi endurspeglast þar af leiðandi ekki í rekstrarhagnaði félaganna.²⁶⁹ Þegar um er að ræða dótturfélög er afkoma dótturfélagsins inni í EBIT í samstæðureikningi.²⁷⁰ Ein mikilvæg undantekning er á þessu en hún er sú að eftir að eignarhlutur Olíufélagsins í Olíudreifingu færðist inn í N1 hf. árið 2007 hóf N1 að gera upp 60% hlut sinn í Olíudreifingu á grundvelli hlutdeildaraðferðar en áður hafði forveri N1, Olíufélagið ehf., gert Olíudreifingu upp á samstæðugrunni. Þar sem starfsemi Olíudreifingar er nokkuð umsvifamikil og fellur undir kjarnastarfsemi hefur verið gripið til þess ráðs í arðsemisútreikningunum að deila EBIT Olíudreifingar ehf. milli eigenda félagsins, N1 og Olís (sem gerði Olíudreifingu upp á hlutdeildargrunni), eftir hlutfallslegri eign þeirra í Olíudreifingu. Í arðsemisútreikningunum er bundnu fjármagni (e. capital employed) Olíudreifingar sömuleiðis deilt á milli N1 og Olís í samræmi við eignarhlut en þó með leiðréttingu fyrir innbyrðis viðskiptakröfum. Þ.e.a.s., skammtímakröfur

²⁶⁶ Þá er almennt viðurkennt að offramboð lánsfjár hafi stuðlað að tímabundinni eignabólu sem ekki gat staðist til lengdar á árunum í aðdraganda alþjóðafjármálakreppunnar árið 2008 og má því telja líklegt að viðskiptavildin sem rann inn í olíufélagin hafi verið byggð á afbrigðilegum markaðsaðstæðum.

²⁶⁷ Þetta má greina af því að árið 2007 voru alþjóðlegir reikningsskilastaðlar (IFRS) innleiddir hjá N1 og samkvæmt ársreikningi N1 fyrir árið 2007 virðist sem samhliða uppgjöri ársins 2007 hafi verið gengið frá sérstöku enduruppgjöri m.v. 31.12.2006 skv. IFRS staðlinum. Í því enduruppgjöri hafði viðskiptavild Olíufélagsins m.v. 31.12.2006 verið færð niður um 7 ma.kr. en staða viðskiptavildar Olíufélagsins nam liðlega 10 mö.kr. í árslok 2006 áður en IFRS staðallinn var innleiddur.

²⁶⁸ Árið 2011 var tæplega 2 ma.kr. sérstök virðisryrningun á fasteignum færð til gjalda í ársreikningi N1 og dregið frá EBIT ársins. Þar sem um einskiptistilvik er að ræða er EBIT leiðrétt fyrir þessari háu gjaldfærslu í þessari samantekt enda myndi það gefa afar skakka mynd af rekstrarframmistöðu fyrirtækisins á árinu að innifela þessa gjaldfærslu hér. Ekki er viðeigandi að taka þessa gjaldfærslu með í útreikning á EBIT fremur en sérstaka virðishækkun fasteigna sem átti sér stað hjá félagunum á tímabilinu sem ekki var færð gegnum EBIT í ársreikningunum.

²⁶⁹ Þá má nefna að ágóði og tap af fjárfestingum í hlutabréfum, svo og áhrif gengisbreytinga krónunnar á skuldir félaganna, endurspeglast heldur ekki í EBIT.

²⁷⁰ Af þeirri ástæðu var valið að nota móðurfélagsreikninga í tilviki Olís eins og áður greinir.

Olíudreifingar á N1 jafnast út á móti skammtímaskuld N1 gagnvart Olíudreifingu og mynda því ekki fjármagnsbindingu í sameiginlegu uppgjöri. Hliðstætt gildir um Olís.²⁷¹

Loks ber að nefna að sérstaklega er leiðrétt fyrir áhrifum yfirtöku Skeljungs á færeyska olíufélagsins Magns P/F árið 2014 sem kom fyrst inn í samstæðuuppgjör Skeljungs það ár. Þannig er EBIT Magns dregið frá EBIT samstæðu Skeljungs árið 2014.²⁷²

6.4.3 Afkomuþróun

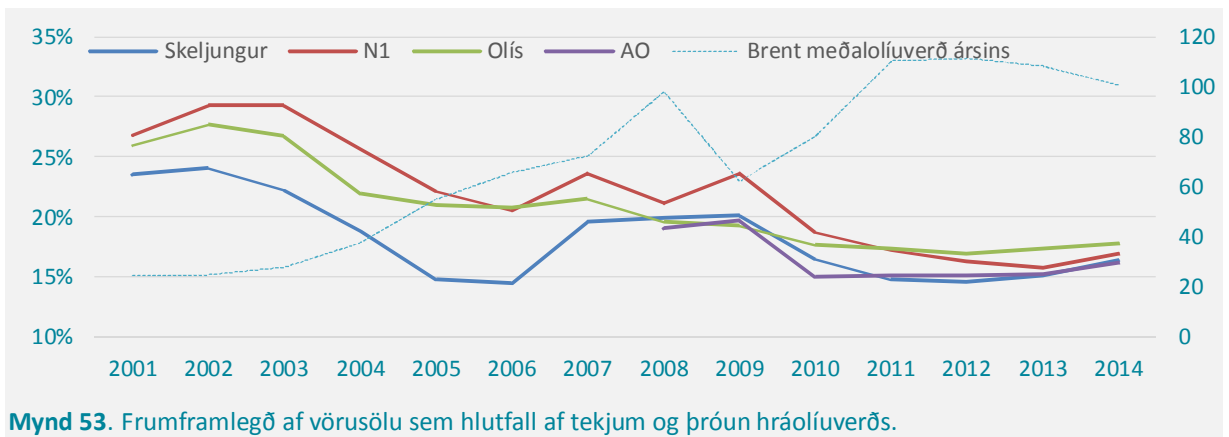
Áður en vikið verður að niðurstöðum útreiknings á arðsemi bundins fjármagns olíufélaganna er afkomuþróun olíufélaganna lýst með nokkrum gröfum sem byggja aðallega á gögnum úr ársreikningunum.

Eins og fram hefur komið í kafla 6.3.4 hefur krónutöluálagning bifreiðaeldsneytis haldast nokkuð stöðug, að minnsta kosti til skamms tíma. Mögulega má rekja það að hluta til þess að félögin þurfa að mæta föstum kostnaði óháð því hvernig olíuverð sveiflast.²⁷³ Slík verðstefna ætti að virka í báðar áttir þ.a. félögin ættu heldur ekki að hagnast á hækkun olíuverðs á heimsmarkaði fremur en að lenda í tapi vegna fasts kostnaðar við lækkun heimsmarkaðsverðs. Þar sem heildartekjur fyrirtækjanna ráðast að miklu leyti af kostnaðarverði eldsneytisins sem þau selja þá aukast tekjurnar þegar olíuverð hækkar og dragast saman þegar olíuverð lækkar. Föst krónutöluálagning þýðir hins vegar að þegar olíuverð hækkar þá dregst álagning félaganna saman sem hlutfall af eldsneytissölutekjum þeirra og þegar olíuverð lækkar hækkar framlegð sem hlutfall af eldsneytissölutekjum þeirra. Heildartekjur fyrirtækjanna segja því lítið til um afkomuþróun.

²⁷¹ Ljóst að sú deilíaðferð sem beitt er í tilviki Olíudreifingar felur ekki í sér fullkomna skiptingu en þjónar þeim tilgangi að skapa samræmda nálgun yfir allt tímabilið. Jafnframt hefur verið leitast við að taka tillit til allra sérstakra tilvika. Þar vegur þyngst að þar sem öll afkoma Olíudreifingar kom fram í samstæðu Olíufélagsins ehf. 2002-2006 hefur þurft að draga hlut Olís í EBIT-afkomu og bundnu fjármagni Olíudreifingar út úr samstæðuuppgjöri Olíufélagsins ehf. fyrir þessi ár áður þeim er bætt við EBIT og bundið fjármagn Olís þessi ár til að forðast tvítalningu. Í þessu sambandi var m.a. sérstaklega tekið tillit til þess að í ársreikningi Olíufélagsins 2005 hafði ágóði af sölu fastafjármuna hjá Olíudreifingu, sem færður var innan EBIT hjá Olíudreifingu, verið færður undan EBIT neðar í rekstrarreikningi Olíufélagsins ehf.

²⁷² Ekki var nauðsynlegt að leiðrétta fyrir þeim hluta bundins fjármagns Skeljungs sem barst inn í samstæðu með kaupunum á Magni því bundið fjármagn í lok árs 2014 myndar ekki grunn fyrir arðsemisútreikning fyrir árið 2014 heldur er það árslokastaðan næst á undan sem myndar grunn fyrir arðsemisútreikning ársins.

²⁷³ Litlar sveiflar á álagningu bifreiðaeldsneytis er ekki hægt að skýra einöngu með því að félögin þurfa að mæta föstum kostnaði því álagning á eldsneyti sem selt er til stórnotenda sveiflast mun meira þrátt fyrir að í því tilviki þurfi félögin einnig að mæta föstum kostnaði.



Mynd 53. Frumframlegð af vörusölu sem hlutfall af tekjum og þróun hráolíuverðs.

Á mynd 53 kemur fram hvernig frumframlegð (e. gross profit) félaganna þróaðist frá aldamótum *sem hlutfall af heildarvörusölu*. Á myndinni kemur einnig fram hvernig verð á Norðursjávarolíu (Brent) þróaðist á tímabilinu.²⁷⁴ Eins og sjá má af myndinni er neikvæð fylgni á milli olíuverðs og framlegðarhlutfalls olíufélaganna sem skýrist að hluta til af fastri krónutöluálagningu. Frávik frá þessari öfugu fylgni í tilviki Skeljungu árin 2004-2007 skýrist að líkindum að nokkru leyti af því að félagið var með uppgjörsár sem endaði 28. febrúar í stað 31. desember en hinar línurnar á myndinni endurspeglar almanaksárið.²⁷⁵ Í tilviki hinna félaganna eru frávikin minniháttar og gætu skýrst af því að þau selja ýmsar aðrar vörur en eldsneyti á þjónustustöðvum sínum (og varahluti og hjólbarða í tilvik N1 frá 2006).

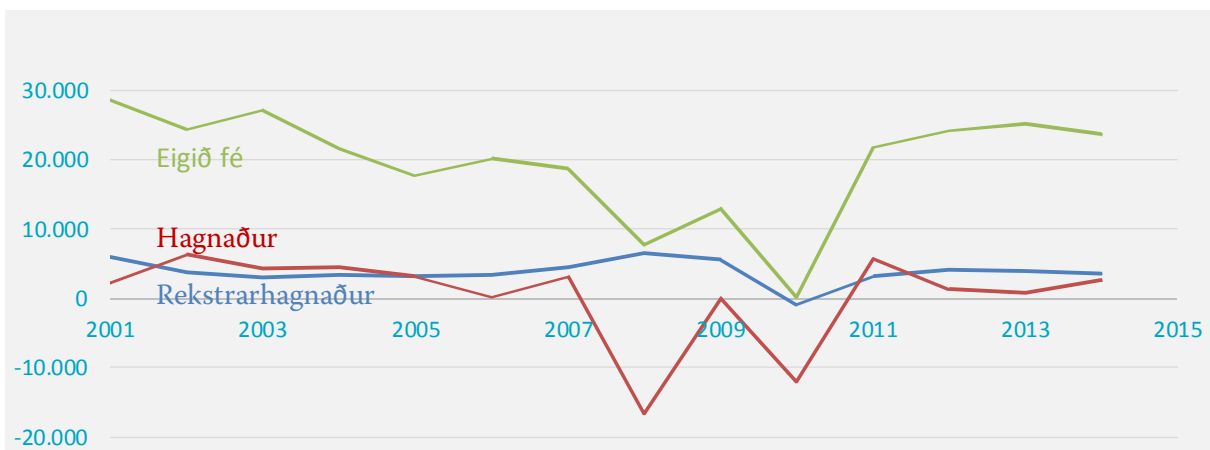
Skeljungur var með lægsta framlegðarhlutfallið framan af samkvæmt ársreikningunum. Ástæða þess kann að vera sú að verðkjör Skeljungu á innfluttu eldsneyti hafi verið lakari en kjör hinna olíufélaganna. Ekki liggja fyrir nægilega skýrar upplýsingar til þess að hægt sé að fullyrða um það. Þá hefur það vafalaust haft áhrif að félagið var framan af tímabilinu langstærsti seljandi

„[...] er neikvæð fylgni á milli olíuverðs og framlegðarhlutfalls olíufélaganna sem skýrist að hluta til af fastri krónutöluálagningu.“

þotueldsneytis sem ber lægri álagningu en bifreiðaeldsneyti. Í lok tímabilsins var Olís með hærra framlegðarhlutfall en önnur félög. Ekki liggja fyrir upplýsingar um framlegð Atlantsolíu fyrir 2008, en félagið var yfirleitt með lægsta framlegðarhlutfallið frá og með 2008. Það bendir til þess að stóru olíufélögin leggi meira á aðrar vörur sem þau selja en eldsneyti því Atlantsolía selur eingöngu bifreiðaeldsneyti sem ber hærri álagningu en aðrar eldsneytistegundir.

²⁷⁴ Brent hráolía sem unnin er í Norðursjó er eitt helsta viðskiptavæðmið í olíuþnaði heimsins. Verðið sem hér er sýnt er meðaltal hvers árs í viðskiptum með framtíðarsamninga (e. futures) þar sem verðið fyrir hvern samning endurspeglar væntingar um verð Brent hráolíu að einum mánuði liðnum hverju sinni.

²⁷⁵ Uppgjörsárið 2005 t.d. stóð því frá 1. mars 2005 til 28. febrúar 2006 í tilviki Skeljungu.



Mynd 54. Samanlögð afkoma og eigið fé á verðlagi 2014.

Á mynd 54 kemur fram hvernig rekstrarhagnaður fyrir fjármagnsliði, hagnaður eftir skatta og eigið fé félaganna samanlagt þróaðist yfir tímabilið 2001-2014 á föstu verðlagi ársins 2014.²⁷⁶ Eins og sést á myndinni fór eigið fé greinarinnar þverrandi frá árinu 2000 og náði lágmarki árið 2010 áður en fjárhagslegri endurskipulagningu allra fyrirtækjanna í kjölfar hrunsins 2008 var lokið.²⁷⁷

Mest voru áhrif hrunsins á hagnað eftir skatta árið 2008 en þá nam samanlagt tap félaganna liðlega 12 milljörðum króna og stafaði það aðallega af gengisáhrifum á skuldir. Einnig tók afkoma félaganna

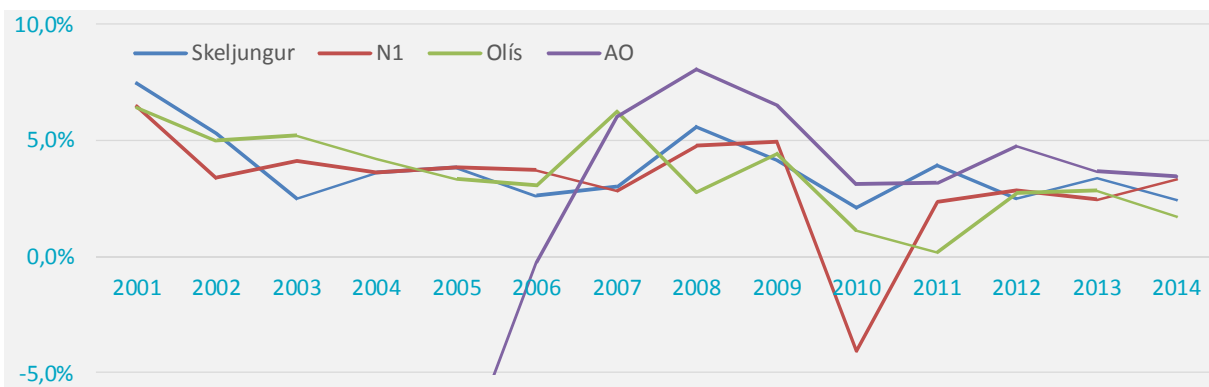
„Mest voru áhrif hrunsins á hagnað eftir skatta árið 2008 en þá nam samanlagt tap félaganna liðlega 12 milljörðum króna og stafaði það aðallega af gengisáhrifum á skuldir.“

eftir skatta mikla dýfu árið 2010. Eins og áður hefur verið lýst er hagnaður eftir skatta ekki ákjósanleg mælieining á afkomu kjarnastarfsemi félaganna enda hrærist inn í þá tölu bæði afkoma hlutdeildar- og dótturfélaga í lítt tengdum rekstri, afkoma af ýmsum fjárfestingum og síðast en ekki síst tap eða ágóði vegna áhrifa gengis á skuldir gegnum fjármagnsliði.

Eftirtektarvert er að eigið fé félaganna var svipað í árslok 2014 og það var í árslok 2002 (metið á föstu verðlagi) þrátt fyrir að félögin hafi losað sig við stóran hluta af hlutabréfaeignum sínum og einfaldað starfsemi sína að öðru leyti í millitiðinni. Hækkun eigin fjár árið 2011 á aðallega rót að rekja til nýrrar eiginfjárinnsþýtingar inn í N1 hf. og aukningin árið 2009 stafaði af nýrri eiginfjárinnsþýtingu inn í Skeljung sem var með um 2 milljarða króna neikvætt eigið fé í lok árs 2008.

²⁷⁶ EBIT tölurnar í töflunni eru umreiknaðar í samræmi við þá aðferðafræði sem lýst var í kaflanum hér á undan nema að því leyti að afkoma Óliudreifingar ehf. er ekki meðtalin í EBIT en kemur fram í hagnaði eftir skatta og eigin fé. Eigið fé og hagnaður eftir skatta eru í samræmi við það sem fram kemur í ársreikningum félaganna. Tölurnar eru færðar til verðlags 2014.

²⁷⁷ Hér hefur m.a. áhrif að öll viðskiptavild N1, sem stóð í 4,5 ma.kr., var færð niður í núll árið 2010 við fjárhagslega endurskipulagningu félagsins sem lauk þó ekki fyrr en 24. júní 2011 með frjálsum nauðasamningum. Kröfuhafar félagsins tóku það yfir og hlutafé fyrir hluthafa var afskrifað að fullu auk þess sem stórum hluta skulda var breytt í hlutafé.



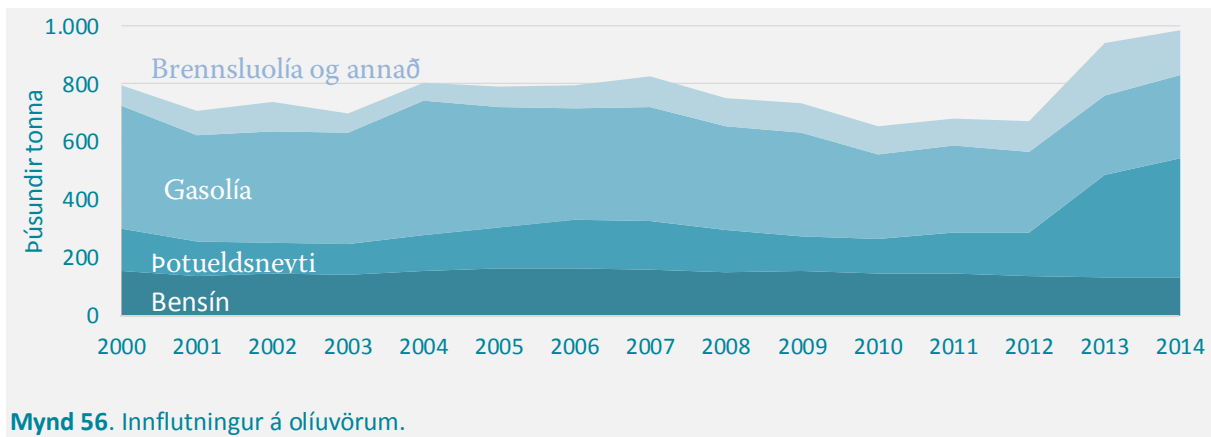
Mynd 55. Rekstrarhagnaður (EBIT) sem hlutfall af heildartekjum.

Á mynd 55 kemur fram hvernig rekstrarhagnaður fyrirtækjanna fyrir fjármagnsliði (EBIT) þróaðist á tímabilinu 2001-2014 í hlutfalli af heildartekjum. Verulegt rekstrartap var hjá Atlantsolíu fyrstu árin eftir að félagið hóf starfsemi. Það er eðlilegt að afkoma sé slök í upphafi meðan félag er að ná fótfestu á markaði. Rekstrarframlegð stóru olíufélaganna og leitni er afar áþekk innbyrðis fram til ársins 2007. Á árunum 2007-2011 skýrist aukinn breytileiki af hruni og endurskipulagningu. Árin 2012-2014 færast félögin aftur nær hvert öðru enda farin að einbeita sér að nýju að kjarnastarfsemi sinni á sviði eldsneytissölu. Slæm rekstrarafkoma N1 árið 2010 sem fram kemur á myndinni stafar ekki síst af miklum afskriftum viðskiptakrafna.²⁷⁸

„Rekstrarframlegð stóru olíufélaganna og leitni er afar áþekk innbyrðis fram til ársins 2007. [...] Árin 2012-2014 færast félögin aftur nær hvert öðru.“

Að lokum í þessu yfirliti um afkomuþróun er fróðlegt að virða fyrir sér þróun innflutts magns olíuvara en hún kemur fram á mynd 56.

²⁷⁸ Þess má geta að árið 2011 var framsetningu í ársreikningum N1 breytt þ.a. samanburðarfjárhæðir fyrir árið 2010 breyttust nokkuð frá ársreikningi sem áður hafði verið gefinn út fyrir árið 2010. T.d. varð rekstrartap ársins 2010 8,2 ma.kr. í stað áður 1,88 ma.kr. skv. ársreikningi ársins 2010. Virðist þessi munur einkum stafa af því að í ársreikningi 2010 var 5,76 ma.kr. kostnaður vegna endurskipulagningar færður sem sérstakur liður á eftir fjármagnsliðum en í reikningnum fyrir árið 2011 var þessi kostnaður í samanburðardálki ársins 2010 færður með rekstrarkostnaði. Hér er miðað við rekstrartapið skv. fyrri ársreikningnum.



Mynd 56. Innflutningur á olíuvörum.

Frá árinu 2000 til 2014 dróst árlegur innflutningur bensíns saman í tonnum talið; fór úr 153 þús. tonnum 2001 niður í 134 þús. árið 2014. Innflutt magn gasolíu dróst talsvert meira saman; fór úr 428 þús. tonnum niður í 288 þús. tonn. Innflutt magn brennsluolíu jókst hins vegar allnokkuð á tímabilinu, fór úr 64 þús. tonnum árið 2001 í 151 þús. tonn árið 2014. Það sem vekur þó líklega mesta eftirtekt er að innflutningur þotueldsneytis jókst úr 147 þús. tonnum upp í 410 þús. tonn samkvæmt gögnum Hagstofunnar.

Af þessum tölum virðist mega draga þá ályktun að minna sé notað af bensíni en um aldamótin þrátt fyrir fjölgun ferðamanna hérlendis undanfarin ár en aftur á móti virðist fjölgun ferðamanna hafa leitt til mikillar aukningar á eftirspurn eftir þotueldsneyti. Samdrátt í innflutningi á bensíni má væntanlega að einhverju leyti rekja til fjölgunar á dísilbílum og herra hlutfalls sparneytnari bensínbíla í bílaflotanum. Þá ætti tilkoma bifreiða sem ganga fyrir metani og rafmagni einnig að hafa einhver áhrif.

Eins og fram kemur í kafla 5.1.3 er því spáð að smásala jarðefnaeldsneytis muni minnka en sala til stórnotenda muni aukast. Það gæti haft talsverð áhrif á afkomu olíufélaganna í framtíðinni ef þau bregðast ekki við henni með hagræðingu og e.a. uppbyggingu á sviði nýrra orkugjafa á smásölustigi.

6.4.4 Arðsemi

Samkeppniseftirlitið hefur lagt mat á arðsemi olíufélaganna í hlutfalli af því fjármagni sem bundið hefur verið í kjarnastarfsemi þeirra (e. return on capital employed). Arðsemisútreikningarnir byggjast að mestu leyti á gögnum sem fram koma í ársreikningum félaganna eins og áður greinir.

Félögin hafa gengið í gegnum miklar efnahagslegar breytingar á þeim 15 árum sem útreikningarnir taka til. Er hér átt við samruna, uppskiptingar, yfirtökur og síðar fjárhagslega endurskipulagningu sem leitt hafa til talsverðra breytinga á samsetningu eigna og skulda á tímabilinu en þær

reikningshaldslegu sviptingar sem þessu tengjast hafa óhjákvæmilega flækt arðsemisútreikningana. Jafnframt áttu sér stað breytingar á reikningsskilaaðferðum oftar en einu sinni sem getur skapað ákveðið misræmi milli ára í reikningum félaganna.²⁸⁰

Þá hefur þurft að taka sérstakt tillit til þess að stóru olúfélögin hafa ekki aðeins sinnt olíutengdri starfsemi heldur einnig ýmiss konar annarri starfsemi. Í arðsemisútreikningunum hefur ótengd starfsemi verið skilin frá kjarnastarfsemi félaganna að miklu leyti en þó hefur ekki verið unnt að skilja frá alla ótengda starfsemi í öllum tilvikum.²⁸¹ Þrátt fyrir framangreint ætti eftirfarandi mat á arðsemi félaganna að gefa gagnlega hugmynd um arðsemi fjármagnsins sem bundið hefur verið í kjarnastarfsemi þeirra og ekki síður arðsemisþróunina.²⁸²

Loks skal það áréttað að hagfræðilegt mat á eignum, skuldum, tekjum og gjöldum þarf ekki að fara saman við það reikningshaldslega mat á þessum liðum sem ársreikningar félaganna fela í sér. Ástæða þess er m.a. sú að virði eigna í ársreikningum þarf ekki alltaf að endurspeglar markaðsverð á hverjum tímapunkti. Í hagfræðilegu mati væri ávallt miðað við markaðsvirði. Jafnframt má nefna það að í hagfræðilegu mati ættu reglulegar afskriftir sér aldrei stað nema um raunverulega virðisrýrnun væri að ræða. Því má líta á arðsemismatið sem fjármálalega nálgun að hagfræðilegri niðurstöðu fremur en endanlega niðurstöðu um hagfræðilega arðsemi fyrirtækjanna.

„Í arðsemisútreikningunum hefur ótengd starfsemi verið skilin frá kjarnastarfsemi félaganna að miklu leyti en þó hefur ekki verið unnt að skilja frá alla ótengda starfsemi í öllum tilvikum.“

„Við fyrstu sýn virðist arðsemi olúfélaganna hafa vera þokkaleg flest ár og mjög góð sum ár.“

²⁸⁰ Í þessu sambandi má nefna að Alþingi samþykkti undir lok ársins 2001 breytingar á lögum um ársreikninga þess efnis að afnema skyldi verðleiðrétt reikningsskil á Íslandi frá ársbyrjun 2002. Í lögunum var bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið er á um tveggja ára aðlögunartíma þannig að á árunum 2002 og 2003 var áfram heimilt að semja og birta verðleiðrétt reikningsskil.

²⁸¹ Þannig er starfsemi varahlutaverslana og hjólbarðaverkstæða sem rekin var samhliða annarri starfsemi innan N1 á árunum 2007 til 2013 ekki skilin frá annarri starfsemi í arðsemisútreikningi fyrir N1 þar sem starfsemin var rekin innan sama rekstrarfélags og eldsneytisstarfsemi félagsins.

²⁸² Innan tímabilsins sem samantektin tekur til var hluti af þeim fasteignum sem N1 nýtti í starfsemi sinni í eigu Umtaks fasteignafélags ehf. sem hélt utan um tiltekna fasteignir sem N1 nýtti í starfsemi sinni. Umtak varð gjaldþrota árið 2010 og við það þurrkaðist hlutdeildareign N1 í fasteignafélaginu út úr efnahagsreikningi N1. Ein af forsendum nauðasamnings við N1 árið 2011 var að félagið keypti allar fasteignir Umtaks fasteignafélags ehf. Að mati Samkeppniseftirlitsins gæti komið til greina að meta þessar fasteignir sem hluta af bundnu fjármagni (e. capital employed) N1 þann tíma sem þær stóðu utan félagsins en slík nálgun og myndi þarfnast viðbótarupplýsinga og nákvæmari skoðunar. Ef bornar eru saman árlegar afskriftir árunum 2012-2014 (þegar fasteignir Umtaks sem N1 leigði voru komnar inn í efnahag félagsins) við samanlagða fjárhæð afskrifta og leigugreiðslna á árunum 2008-2010 verður þó ekki séð að það myndi hafa teljandi áhrif á niðurstöður arðsemismatsins þótt umræddar fasteignir Umtaks væru færðar inn í fjármagnsgrunn N1. Í þessu sambandi skiptir máli að N1 virðist hafa greitt Umtaki það háa leigu að það hafi jafnað út (að mestu eða alveg) þau áhrif til hækkunar sem lægri stofn bundins fjármagns hefur á mat á arðsemi bundins fjármagns N1 á grundvelli þess að viðkomandi fasteignir stóðu utan efnahags N1. Þess má geta að hluta tímabilsins sem er til skoðunar leigði Skeljungur hluta fasteigna sem það nýtti í starfsemi sinni af Fasteignafélaginu Stoðum hf. en Skeljungur var ekki hluthafi í viðkomandi fasteignafélagi. Umrætt fasteignafélag varð gjaldþrota eftir hrúnið.

6.4.4.1 Arðsemi bundins fjármagns (e. ROCE)

Niðurstöður arðsemisútreikninganna koma fram í töflu 25 hér að neðan. Í töflunni er arðsemi bundins fjármagns (e. ROCE) hvers félags sýnd fyrir hvert ár og til hliðar er sýnt vegið meðaltal og miðgildi arðseminnar. Að auki er til samanburðar í töflunni sýnd ávöxtunarkrafa ríkistryggðra skuldabréfa (R_f) sem hér stendur fyrir áhættulausa vexti (e. risk-free rate of interest).

Tafla 25. ROCE olíufélaganna 2001 – 2014.

Ár	ROCE				Rf	ROCE meðaltöl	
	Skeljungur	N1	Olís	AO		Miðgildi	Vegið meðaltal
2001	[×]%	[×]%	[×]%		9,8%	24,6%	21,1%
2002	[×]%	[×]%	[×]%		8,2%	10,6%	9,9%
2003	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	7,3%	8,7%	9,2%
2004	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	7,6%	10,5%	9,8%
2005	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	7,6%	9,9%	10,3%
2006	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	8,5%	9,5%	10,3%
2007	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	9,4%	15,5%	13,3%
2008	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	10,2%	24,7%	19,7%
2009	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	8,3%	11,8%	12,2%
2010	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	6,2%	5,1%	-1,7%
2011	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	5,9%	10,3%	8,8%
2012	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	6,2%	9,8%	9,0%
2013	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	5,8%	9,4%	8,3%
2014	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	6,3%	7,7%	8,1%

Við fyrstu sýn virðist arðsemi olíufélaganna hafa vera þökkaleg flest ár og mjög góð sum ár. Ekki er þó hægt að kveða upp úr um það hvort arðsemi sé góð eða slæm án tillits til áhættu. Hægt er að færa rök fyrir því að starfsemi olíufélaganna sé almennt fremur áhættulítill á grundvelli þess að eftirspurn eftir vörum þeirra er tiltölulega stöðug enda ganga flest farartæki, hvort sem er á landi, lofti eða láði, fyrir jarðefnaeldsneyti. Á hinn bóginn krefst starfsemi fyrirtækjanna talsverðrar fjárfestingar og ljóst er að eftirspurn getur sveiflast þrátt fyrir nauðsyn eldsneytis í nútímahagkerfi.

Eins og hægt er að lesa út úr töflunni var vegin meðalarðsemi félaganna hærri en óverðtryggðir áhættulausir vextir flest ár tímabilsins sem eru til skoðunar.²⁸³ Áhættulausir vextir veita hins vegar

„[...] arðsemi bundins fjármagns félaganna var tiltölulega há á fyrstu árum eftir hrunið.“

ekki svar við því hvort olíufélagin hafi notið umframávöxtunar miðað við þá áhættu sem starfsemi þeirra fylgir. Til þess að geta lagt mat á það þyrfti að leggja mat á veginn meðalfjármagnskostnað (e. Weighted Average Cost of Capital; hér eftir

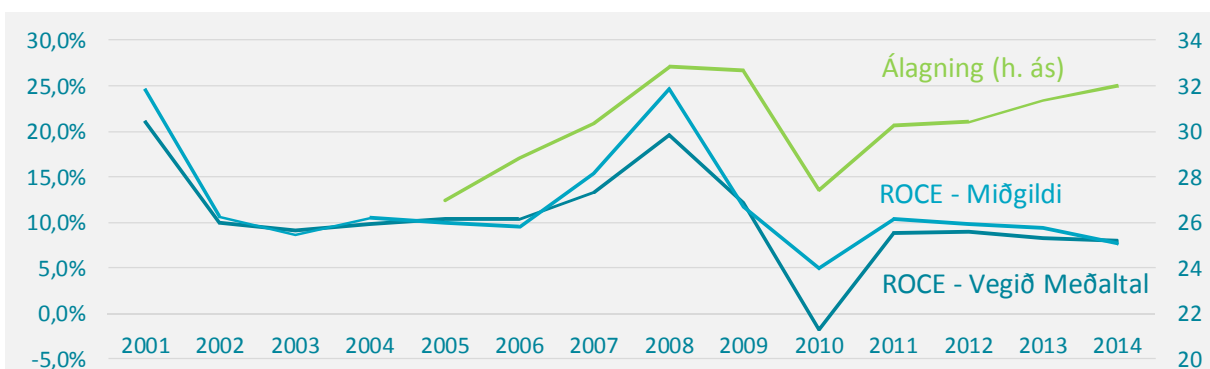
²⁸³ Áhættulausir vextir eru hér byggðir á ávöxtunarkröfu óverðtryggðra ríkistryggðra skuldabréfa með fastan 5 ára meðallíftíma. Um er að ræða tímaröð sem sett var saman af Kauphöll Íslands út frá fyrirliðgjandi gögnum.

„WACC“) félaganna en með því er átt við þann fjármagnskostnað sem fyrirtæki ber miðað við gefna samsetningu eigin fjár og skulda á markaðsvirði sem nýtt er í starfseminni. Í þessu sambandi ættu viðkomandi kjör á fjármögnuninni að endurspeglu áhættu fyrirtækisins. Komið verður aftur að þessu hér á eftir.

Athygli vekur að arðsemi bundins fjármagns félaganna var tiltölulega há á fyrstu árum eftir hrunið. Hafa verður í huga í því sambandi að allar líkur eru á að WACC félaganna hafi á sama tíma verið afar hátt vegna gjaldþrotaáhættu. Erfið staða félaganna endurspegladist í almennt neikvæðri afkomu eftir fjármagnsliði og litlu eða neikvæðu eigin fé.

Hugsanlegt er að erfið fjárhagsstaða allra félaganna eftir hrunið hafi stuðlað að hærri álagningu á eldsneyti. Á mynd 57 er vegin meðalarðsemi og miðgildi arðsemi félaganna sýnd í samhengi við krónutöluálagningu 95 oktana bensíns á föstu verðlagi. Ekki verður annað séð en allsterkt samband sé á milli bensínálagningar félaganna á föstu verðlagi og arðsemi þeirra. Hugsanlegt er að skuldavandi allra félaganna fyrst eftir hrun hafi stuðlað að hærri álagningu. Sé svo, rennir það stoðum undir þá afstöðu sem Samkeppniseftirlitið setti fram eftir hrunið þess efnis að yfirskuldsett fyrirtæki séu ekki vel í stakk búin til að takast á í virkri samkeppni. Síðast benti Samkeppniseftirlitið á þetta í skýrslu sinni nr. 3/2012, *Endurreisn fyrirtækja – Aflaklær eða uppvakningar*.

„[...] allar líkur eru á að WACC félaganna hafi á sama tíma verið afar hátt vegna gjaldþrotaáhættu.“



Mynd 57. Þróun ROCE í samhengi við þróun bifreiðaeldsneytisálagningar á föstu verðlagi.

Eins og fram hefur komið hér framur í skýrslunni var álagning á algengustu tegund bílaeldsneytis, þ.e. 95 oktana bensín, hæst árin 2008 og 2009, metið á föstu verðlagi. Árið 2010 átti sér stað skammvinnnt verðstrið sem dró afkomuna niður en að auki komu áhrif hrunsins niður á arðseminni vegna afskrifta viðskiptakrafna.

„Af þessum fylgniútreikningum er því hægt að draga þá ályktun að olíufélögin kunni að hafa hækkað verð á eldsneyti hraðar en sem svaraði til aukningar á kostnaði þeirra við innflutning þegar gengi krónunnar féll.“

Arðsemin var langhæst árin 2001 og 2008 (sjá mynd 57). Eins og fram hefur komið hertu olíufélögin á samfelldu samráði sínu frá árinu 1996 með það að markmiði að auka framlegð og ávinning sinn af sölu eldsneytis. Þessi háa arðsemi á árinu 2001 gefur því vísbendingu um að samráðið hafi skilað olíufélögunum árangri að þessu leyti.

Hér er einnig gagnlegt að horfa til þróunar á gengi krónunnar. Árin 2001 og 2008 eiga það sammerkt að bæði ár lækkaði gengi krónunnar verulega. Í þessu ljósi var reiknuð fylgni milli arðsemi bundins fjármagns og

breytingar á gengi bandaríkjadals á tímabilinu. Fylnistuðullinn fyrir allt tímabilið tók gildið 0,56 sem bendir til þess að fylgni sé á milli arðsemi og breytinga á gengi. Af þessum fylgniútreikningum er því

„Á árunum 2003 til 2006 var Atlantsolía að hasla völl á markaðnum. Möguleg aukin samkeppni kann því að skýra tiltölulega litla arðsemi þau ár.“

hægt að draga þá ályktun að olíufélögin kunni að hafa hækkað verð á bifreiðaeldsneyti hraðar en sem svaraði til aukningar á kostnaði þeirra við innflutning þegar gengi krónunnar féll. Ber hins vegar að hafa í huga að árin 2001 og 2008 eru ólík að því leyti að fyrir liggur að á eldra tímabilinu var fyrir hendi skipulegt verðsamráð. Nánar er fjallað um breytingar á smásöluverði olíufélaganna í kjölfar breytinga á innkaupsverði í kafla 7.2.2.

Á árunum 2003 til 2006 var Atlantsolía að hasla völl á markaðnum. Möguleg aukin samkeppni kann því að skýra tiltölulega litla arðsemi þau ár.

6.4.4.2 Veginn meðalfjármagnskostnaður

Það er margvíslegum erfiðleikum bundið að leggja mat á WACC (veginn meðalfjármagnskostnað) olíufélaganna á tímabilinu. Kemur þar margt til. Í fyrsta lagi hafa félögin ýmist ekki verið skráð á markaði eða í mjög skamman tíma (N1) sem skapar erfiðleika við mat á arðsemiskröfu til hlutafjár félaganna. Í annan stað er nær ómögulegt að finna nægilega sambærileg skráð fyrirtæki erlendis til viðmiðunar við útreikning á arðsemiskröfu til hlutafjárins. Í þriðja lagi eykur það á erfiðleikana að stóru félögin voru eftir hrunið að meira og minna leyti í gjörgæslu hjá bönkunum vegna óviðráðanlegrar skuldastöðu og eiginfjárstaðan því í raun á floti og raunar neikvæð einstök ár hjá Skeljungu og N1.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er aðeins hægt að áætla WACC félaganna með viðunandi hætti fyrir síðustu þrjú ár, þ.e. 2012, 2013 og 2014. Þessi ár var endurskipulagningu allra olíufélaganna lokið og síðla árs 2013 var búið að skrá N1 á markað.

WACC er hér skilgreint svo:²⁸⁴

$$WACC = \frac{E}{V} * R_e + \frac{D}{V} * R_d$$

þar sem $\frac{E}{V}$ er vægi eigin fjár, R_e er ávöxtunarkrafa til hlutfjár, $\frac{D}{V}$ er vægi vaxtaberandi skulda og R_d er ávöxtunarkrafa vaxtaberandi skulda.

Í mati á ávöxtunarkröfu vaxtaberandi skulda fyrirtækjanna er hér notast við þau lánakjör sem félögin nutu samkvæmt upplýsingagjöf þeirra til Samkeppniseftirlitsins á nýlega endurfjármögnuðum skuldum sínum hvert þessara þriggja ára. Markaðsvirði skuldanna liggur ekki fyrir og er því notast við stöðu skuldanna skv. ársreikningum.

Arðsemiskrafa til hlutfjár er skilgreind svo skv. CAPM líkaninu:²⁸⁵

$$R_e = R_f + \beta \cdot (K_m - R_f)$$

R_f stendur fyrir áhættulausa vexti en þeir koma fram í töflu 25 hér framar í kaflanum. Um er að ræða reiknaða ávöxtunarkröfu ríkistryggðra skuldabréfa með fastan fimm ára veginn meðallíftíma (e. duration).

Gengið er hér út frá því að almennt markaðsálag hlutabréfa sé 5% en það svarar til mismunarins í sviganum í jöfnunni, þ.e. $(K_m - R_f)$. Er það algeng forsenda en í raun sveiflast þetta álag eftir markaðsaðstæðum og er misjafnt eftir löndum. Samkvæmt útreikningum próf. Aswath Damodaran hefur áhættuþóknunin í Bandaríkjunum hæst klifið í 7,5% frá árinu 1960.²⁸⁶ Halda mætti því fram að arðsemiskröfuálag á hlutabréf umfram ríkistryggð skuldabréf hérlendis ætti að vera hærra en víða annars staðar vegna smæðar fyrirtækjanna og smæðar hagkerfisins. Á móti kemur að þau skráðu fyrirtæki sem er að finna í Kauphöll Íslands eru flest með háa markaðshlutdeild á sínum mörkuðum og það gera olúfélögin líka (að Atlantsolíu undanskilinni).

²⁸⁴ Vigtirnar sem fram koma í jöfnunni eru reiknaðar út frá summu langtímaskulda og eigin fjár.

²⁸⁵ CAPM líkanið er liðlega fimmtíu ára gamalt. Nær samtímis á fyrri hluta sjöunda áratugar síðustu aldar þróuðu W. F. Sharpe [„A Simplified Model for Portfolio Analysis“, Management Science, January 1963, bls. 277-293 og „Capital Asset Prices: A Theory of Market Equilibrium under Conditions of Risk“, Journal of Finance, September 1964, bls. 425-442] og Treynor [„Toward a Theory of the Market Value of Risky Assets“, óútgefið handrit] hagfræðilegt líkan þar sem því er lýst hvernig markaðsverð fyrir áhættu ákvarðast og hvaða mælieining sé viðeigandi fyrir mat á áhættu. J. Mossin [„Equilibrium in a Capital Asset Market“, Econometrica, October 1966, bls. 768-783] og J. Lintner [„The Valuation of Risk Assets and the Selection of Risky Investments in Stock Portfolios and Capital Budgets“, Review of Economics and Statistics, February 1965b, bls. 13-37] og F. Black [„Capital Market Equilibrium with Restricted Borrowing“, Journal of Business, July 1972, bls. 444-455] þróuðu líkanið svo enn frekar. Líkanið gengur undir nafninu Capital Asset Pricing Model (CAPM).

Líkanið hefur sætt margvíslegri gagnrýni, m.a. á grundvelli þess að ýmsar rannsóknir hafa bent til þess að gefi ekki rétta mynd af sambandi áhættu og arðsemi fjárfestinga á hlutabréfamarkaði. Ljóst virðist að líkanið hefur takmarkað forspárgildi en engu að síður er líkanið enn notað af fjárfestingarböndum og eignastýringarfyrirtækjum út um allan heim enda eru aðrar aðferðir einnig annmörkum háðar. Önnur líkön eru yfirleitt flóknari og gjarnan byggð á hagamlingalegum (econometric) samböndum sem sjaldnast eiga sér traustar fræðilegar undirstöður.

²⁸⁶ Gagnagrunnur Aswath Damodaran < <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/> >.

Með skráningu N1 myndaðist markaðsverð fyrir hlutafé félagsins og er því er hægt að meta betagildi N1 árin 2013 og 2014 en það gerir kleift að reikna út arðsemiskröfu til hlutafjár N1 fyrir þessi ár. Á grundvelli jöfnu Hamada, sem tengir CAPM líkanið við kenningar Modiglianis og Millers um fjármagnsskipan fyrirtækja, er síðan hægt að reikna út og heimafera ógíruð betagildi N1 upp á hin félögin þessi ár.²⁸⁷ Í framhaldi er jöfnu Hamada síðan beitt aftur til að meta gírað betagildi hinna félaganna á grundvelli fjármagnsskipanar þeirra og meta síðan arðsemiskröfuna til hlutafjár þeirra. Er þetta gert við mat á arðsemiskröfu til hlutafjár félaganna fyrir árin 2013 og 2014.²⁸⁸

Fyrir árið 2012 var horft til sambærilegra fyrirtækja sem skráð voru á markaði til þess að finna ógírað betagildi fyrir olúfélögin með sama hætti og gert var í tilviki Olís, Skeljungs og Atlantsolíu fyrir árin 2013 og 2014. Í þessu sambandi var litið til beta-gildis Haga sem býr við tiltölulega stöðuga eftirspurn eftir vörum sínum líkt og olúfélögin. Einnig var litið til fyrirtækisins NWF í Bretlandi sem m.a. selur eldsneyti. Gíruð (og ógíruð) betagildi þessara fyrirtækja árið 2012 voru hins vegar lægri en svo að viðeigandi gæti talist að miða við þau og var því valið að miða fremur við betagildi N1 árið 2013 og 2014.

Þar sem Atlantsolía er talsvert minna en hin olúfélögin og ekki með eins sterka stöðu á markaði hefur 1% smæðarálagi verið bætt við arðsemiskröfu til eigin fjár félagsins.

Niðurstöður útreiknings á vegnum meðalfjármagnskostnaði félaganna, samkvæmt framangreindu, eru sem hér segir:²⁸⁹

Tafla 26. Veginn fjármagnskostnaður (WACC).

Ár	Skeljungur	N1	Olís	AO	Vegið meðaltal
2012	[←]%	[←]%	[←]%	[←]%	8,92%
2013	[←]%	[←]%	[←]%	[←]%	8,53%
2014	[←]%	[←]%	[←]%	[←]%	8,25%

²⁸⁷ Hamada, R.S. (1972) "The Effect of the Firm's Capital Structure on the Systematic Risk of Common Stocks," The Journal of Finance, 27(2): bls. 435-452.

Með gíruðu og ógíruðu betagildi er átt við annars vegar betagildi félags sem eingöngu er fjármagnað með eigin fé (ógírað betagildi) og hins vegar betagildi félags sem fjármagnar starfsemi sína að hluta til með lántökum (gírað betagildi).

²⁸⁸ Jöfnu Hamada má setja fram bæði fyrir gírað og ógírað betagildi:

Ógíruð beta = (Gíruð beta / (1 + ((1 - Skatthlutfall) * (Skuldir/Eigið fé)))

Gíruð Beta = Ógíruð beta * (1 + ((1 - Skatthlutfall) * (Skuldir/Eigið fé)))

²⁸⁹ Við matið hefur verið gengið út frá því að innravirðishlutfall (e. price to book ratio) hlutafjár Skeljungs, Olís og Atlantsolíu sé 1. Er sú forsenda m.a. byggð á því að arðsemi eigin fjár félaganna undanfarin ár hefur ekki verið það há að það gefi augljóst tilefni til hás innravirðishlutfalls enda þótt þróun á hlutabréfamarkaði undanfarið gefi til kynna að hærra verð fengist fyrir hlutabréf félaganna en samsvarar innravirðishlutfalli 1. Innravirðishlutfall N1 hefur legið fyrir frá því félagið var skráð á markað.

6.4.4.3 Mat á umframárðsemi

Sé veginn meðalfjármagnskostnaður félaganna dreginn frá arðsemi bundins fjármagns þeirra samkvæmt því sem fram kemur í töflu 27 fyrir sömu ár fæst eftirfarandi niðurstaða:

Tafla 27. Arðsemi bundins fjármagns (ROCE) að frádregnum vegnum fjármagnskostnaði (WACC).

Ár	Skeljungur	N1	Olís	AO	Vegið meðaltal
2012	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	0,1%
2013	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	-0,2%
2014	[×]%	[×]%	[×]%	[×]%	-0,15%

Samkvæmt niðurstöðunum hefur [×] skilað arðsemi umfram WACC bæði árin 2012 og 2013.²⁹⁰ Tekið skal fram að í tilviki [×] væri um liðlega 3% umframávöxtun að ræða árið 2014 ef ekki hefði komið til [×] árið 2014. Ekki virðist ástæða til að ætla að um slíkt [×] verði að ræða framvegis og því gefur arðsemi félagsins 2014 misvísandi mynd af arðsemi félagsins innanlands til framtíðar. [×] hefur tekist að bæta arðsemi sína verulega á síðustu tveimur árum einkum með því [×] Arðsemi [×] samanborið við WACC árið 2012 var hins vegar fremur rýr samkvæmt þessum útreikningi og virðist það aðallega stafa af [×]. Arðsemi [×] var um það bil jöfn WACC árin 2012 og 2013 en árið 2014 er WACC 3% hærra en arðsemin samkvæmt þessu mati. Skýrist það aðallega af samdrætti í EBIT. Í heildina tekið virðast félögin almennt hafa skilað ágætri eða viðunandi arðsemi síðustu þrjú ár samanborið við WACC. Ef borið er saman vegið meðaltal arðsemi olíufélaganna við vegið meðaltal WACC hefur arðsemin sl. þrjú ár vera lítt frábrugðinn vegnum meðalfjármagnskostnaði félaganna.²⁹¹

„Sjö ár af fjórtán var vegin meðalarðsemi olíufélaganna hærri en áætlaður veginn meðalfjármagns-kostnaður en hin átta árin var arðsemin lægri.“

Þar sem ekki var hægt að reikna veginn meðalfjármagnskostnað (WACC) olíufélaganna með viðunandi hætti fyrir árin 2001 til 2011, hefur verið lagt mat á hver áætlaður veginn fjármagnskostnaður félaganna hefði verið ef áþekkt álag hefði verið á áhættulausum vöxtum á þessu tímabili og árin 2012-

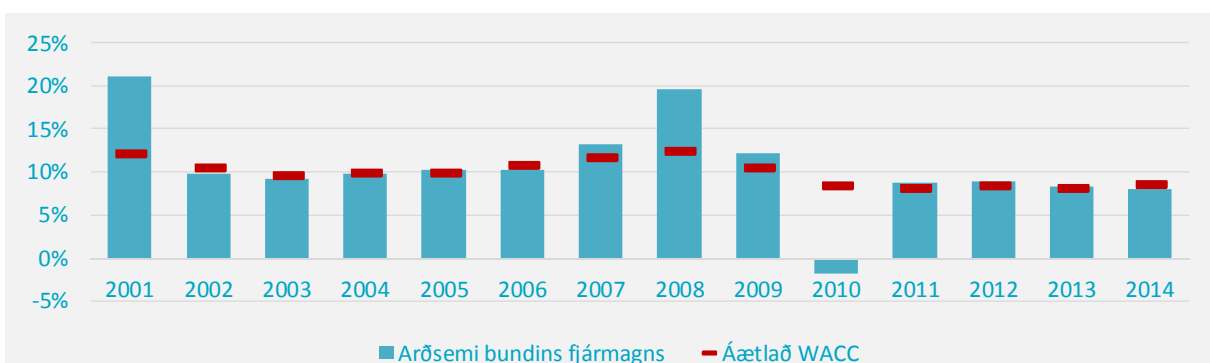
„Í heildina tekið virðast félögin almennt hafa skilað ágætri eða viðunandi arðsemi síðustu þrjú ár samanborið við WACC.“

2014. Felur þetta í sér að bætt er við 2,5% álagi við áhættulausa vexti eins og þeir voru hvert ár

²⁹⁰ Góð afkoma var af starfsemi olíufélagsins Magns P/F í Færeyjum árið 2014 en Magn var orðið hluti af samstæðu Skeljungs árið 2014. Í arðsemisútreikningi hefur afkoma Magns hins vegar ekki áhrif á niðurstöðuna þar sem afkoma Magns er tekin út í matinu.

²⁹¹ Taka verður fram hér að ætíð er talsverð óvissa í mati sem þessu fyrir óskráð félög og því ekki hægt að draga einhlítar ályktanir í þessu sambandi.

tímabilsins en 2,5% er sá mismunur sem var að meðaltali á milli áhættulausu vaxtanna og meðalfjármagnskostnaðar hvers félags á árunum 2012-2014.²⁹² Kosturinn við þessa nálgun er sá að með henni er komist hjá því að taka tillit til þess hvernig of mikil skuldsetning, sem í raun mátti aðeins að takmörkuðu leyti heimfæra til kjarnastarfsemi, og síðar gengishrun brenglaði fjármagnsskipan fyrirtækjanna. Ókostirnir eru þeir að ekki er hægt að gefa sér að álagið hefði átt að vera óbreytt meðaltal árunna 2012-2014 yfir allt tímabilið jafnvel þótt fjármagnsskipanin hefði verið stöðug. Í annan stað er ekki hægt að gefa sér að fjárhagsstaða fyrirtækjanna eins og hún raunverulega var árin 2008-2011 hafi ekki haft áhrif á verðlagningu og arðsemi bundins fjármagns. Að þessum fyrirvörum fram settum er hægt að sýna hver niðurstaðan hefði verið miðað við framangreinda forsendu um 2,5% álag á árunum 2001-2011:



Mynd 58. Arðsemi bundins fjármagns og áætlaður veginn fjármagnskostnaður.

Sjö ár af fjórtán var vegin meðalarðsemi olúfélaganna hærri en áætlaður veginn meðalfjármagns-

„[...] virðast þessir útreikningar, með öllum fyrirvörum, ekki benda til þess að olúfélögin hafi skilað umframárðsemi að staðaldri eftir árið 2001.“

kostnaður en hin átta árin var arðsemin lægri. Ef borið er saman meðaltal allra árunna fyrir áætlaðan veginn meðalfjármagnskostnað (10,60%) og vegin meðalarðsemi bundins fjármagns (10,20%), fyrir árin 2001-2014, þá var nánast enginn munur þar á, eða um 0,40%. Eftir sem áður virðast þessir útreikningar, með öllum fyrirvörum, ekki benda til þess að olúfélögin hafi

skilað umframárðsemi að staðaldri eftir árið 2001.

²⁹² Mismunurinn var á bilinu 1,9% til 3,7% á fyrrgreindu árabili.

6.4.5 Ályktanir

Niðurstöðurnar benda til þess að arðsemi bundins fjármagns félaganna hafi yfirleitt verið allsæmileg og mjög góð sum ár. Ekki er þó hægt að segja að arðsemin hafi verið framúrskarandi yfir allt tímabilið.²⁹³ Síðustu þrjú ár var arðsemi olíufélögganna ýmist rétt fyrir ofan eða rétt fyrir neðan metinn veginn meðalfjármagnskostnað þeirra. Ekki er að sjá að félögin hafi kerfisbundið skilað umframardsemi á árunum 2001-2014.

Skýrt jákvætt samband var á milli arðsemi og álagningar á eldsneyti á föstu verðlagi. Einnig mældist veruleg fylgni á milli breytinga á gengi og arðsemi. Þannig virðist sem veiking íslensku krónunnar leiði að jöfnu til þess að olíufélögin skili betri arðsemi samanborið við það þegar hún styrkist. Er það til stuðnings öðrum vísbendingum um að samkeppnishamlandi samhæfð hegðun ríki á markaðnum. Hafa ber í huga að á umræddu tímabili áttu sér stað ýmsir atburðir sem ýmist skekktu eða skóku rekstur og efnahag félaganna. Er hér einkum átt við samuna við móðurfélög, yfirtökur á óskyldri starfsemi og hrun krónunnar sem hafði mjög afdrifaríkar afleiðingar fyrir félögin. Þessir þættir hafa án efa gert það að verkum að erfiðara var fyrir félögin að einbeita sér að kjarnastarfsemi sinni. Ætla má að félögin hefðu uppskorið betri arðsemi á bundið fjármagn í starfsemi sinni ef þau hefðu einbeitt sér eingöngu að því að hámarka skilvirkni fjármagnsins sem bundið var í eldsneytisstarfseminni. Fortíðararðsemi síðustu 14 ára er því ekki endilega til marks um það hversu arðbær olíufélögin hefðu getað verið ef þau hefðu einbeitt sér að fullu að kjarnastarfsemi sinni. Loks skal á það minnt að skortur á samkeppni getur komið fram með öðrum hætti en í formi hárrar arðsemi, þ.e. í formi óhagkvæmni eða sóunar.

„Skýrt jákvætt samband var á á milli arðsemi og álagningar á eldsneyti á föstu verðlagi.“

„[...]skortur á samkeppni getur komið fram með öðrum hætti en í formi hárrar arðsemi, þ.e. í formi óhagkvæmni eða sóunar.“

„Síðustu þrjú ár var arðsemi olíufélögganna ýmist rétt fyrir ofan eða rétt fyrir neðan metinn veginn meðalfjármagnskostnað þeirra.“

²⁹³ Hafa ber í huga að útreikningarnir byggja á ársreikningum og þurfa niðurstöðurnar því ekki að fara saman við hagfræðilegt mat á virði eignanna. Hagfræðilegt mat á virði eigna væri hins vegar háð mikilli óvissu enda afar erfitt að meta markaðsvirði og/eða endurnýjunarvirði bensínstöðva og olíubirgðatanka og annarra eigna félaganna eins og það var í fortíðinni mörg ár aftur í tímann. Með hliðsjón af framangreindu er ekki hægt að draga ótvíræðar ályktanir um afkomuna af eldsneytisstarfsemi félaganna á grundvelli ársreikninganna en á hinn bóginn telur Samkeppniseftirlitið að arðsemisútreikningarnir gefi gagnlegar vísbendingar.

Kafli 7

Hegðun starfandi fyrirtækja

Háttsemi sem talin er geta skaðað samkeppni getur falið í sér hvers konar konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem dregur úr skilvirkni markaða. Þau atriði sem Samkeppniseftirlitið lítur sérstaklega til í greiningu á eldsneytismarkaðnum eru eftirfarandi:

- Í fyrsta lagi hvaða áhrif stefna félaganna um sama verð um land allt hefur á álagningu og verðbreytileika.
- Í öðru lagi hvort og þá hvernig tiltekin olíufélög hafi frekar frumkvæði að verðbreytingum en önnur og hvort verðbreytingar séu mismiklar og mishraðar í kjölfar hækkana eða lækkana á innkaupsverði.
- Í þriðja lagi hvaða áhrif það hafði á álagningu og verðbreytileika þegar Atlantsolía hætti að flytja inn eldsneyti og hóf að kaupa það af Skeljungu í heildsölu. Jafnframt er greint hvaða áhrif innkaupafyrirkomulagið, sem öll olíufélögin tóku upp á árinu 2010, hafði á markaðinn.
- Í fjórða lagi er greint hvort þau afsláttarkerfi sem félögin bjóða upp á verðlauna tryggð viðskiptavina og torvelda þeim að skipta um eldsneytissala. Áhrif afsláttu á samkeppni eru greind.

7.1 Einsleitari kostnaðarsveiflur leiða til minni óvissu

7.1.1 Atlantsolía hættir að flytja inn eldsneyti

Þegar Atlantsolía hóf að selja eldsneyti í smásölu, í desember 2003, hafði fyrirtækið þegar reist birgðatanka og flutti inn eldsneyti í gámum. Ástæður þessa voru þær að ekkert innlent olíufélag var tilbúið að veita Atlantsolíu aðgang að birgðastöð eða selja því eldsneyti í heildsölu og ekki var hagkvæmt að flytja inn eldsneyti með olíuskipti m.v. sölu félagsins á þeim tíma. Þetta fyrirkomulag var við lýði til 20. júlí 2007 en þá hóf Skeljungur að selja Atlantsolíu eldsneyti.²⁹⁴ Samningur Atlantsolíu við Skeljung var sambærilegur þeim sem Skeljungur hafði við sinn

„Ástæður þessa voru þær að ekkert innlent olíufélag var tilbúið að veita Atlantsolíu aðgang að birgðastöð eða selja því eldsneyti í heildsölu [...]“

²⁹⁴ Samkvæmt upplýsingum frá Atlantsolíu mat fyrirtækið það svo á árinu 2013 að ef ekki væri fyrir kaup félagsins á eldsneyti af Skeljungu þá væri var kostnaður þeirra fyrir vikið um [§] kr. hærri á hvern lítra eldsneytis.

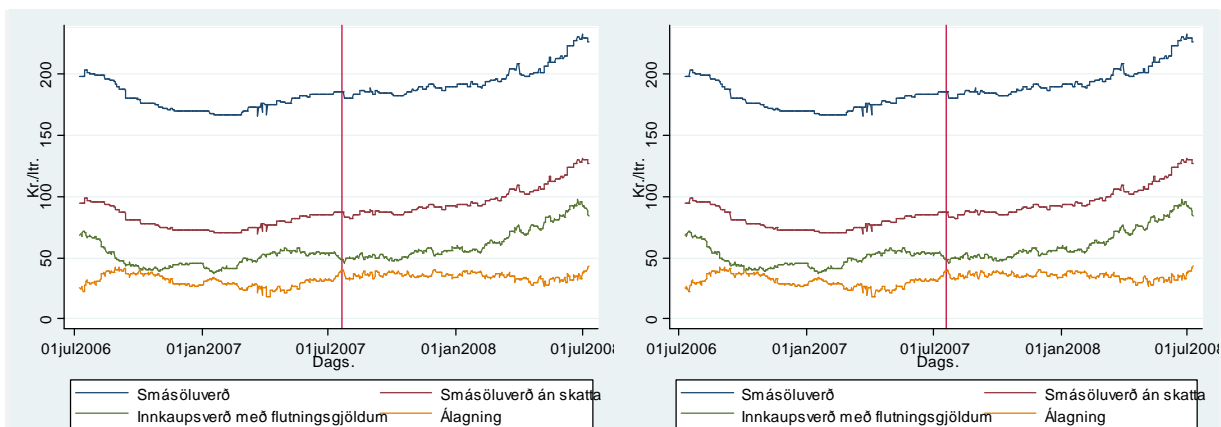
birgja og samningur Skeljungs var áþekkur samningum hinna olíufélaganna. Leiddi það því til keimlíks innkaupafyrirkomulags allra félaganna á markaðnum.²⁹⁵

„20. júlí 2007 [...] hóf Skeljungur að selja Atlantsolíu eldsneyti. [...] Leiddi það því til keimlíks innkaupafyrirkomulags allra félaganna á markaðnum.“

Öruggt er að fyrrgreind breyting á innkaupum Atlantsolíu hafi dregið úr óvissu Skeljungs og Atlantsolíu um stöðu hvors annars á markaðnum. Þessi breyting hafði í för með sér að Skeljungur bjó yfir fullkomnum upplýsingum um innkaupsverð, sölu og líklega birgðastöðu Atlantsolíu á hverjum tíma, en veruleg óvissa ríkti um innkaup Atlantsolíu fyrir

breytinguna. Það sem einnig gerðist við þessa breytingu var að fyrirtækin urðu nær samtímis fyrir verðbreytingum erlendis frá, en fyrir kaup Atlantsolíu af Skeljungu keypti Atlantsolía t.d. eldsneytið á öðrum tímum en hin olíufélögin. Þá giltu t.d. önnur verðviðmið. Þótt Atlantsolía sé byrjuð að flytja aftur inn eldsneyti þá er það nú með sama fyrirkomulagi og hin olíufélögin. Því má ætla að skaðleg áhrif breytingarinnar á samkeppni eigi enn við í dag.

Á myndum 59 og 60 má sjá þróun dæluverðs (án skatta og opinberra gjalda) bifreiðaeldsneytis, áætlað innkaupsverð með flutningsgjöldum til Íslands og áætlaða álagningu ári fyrir og eftir að fyrrgreint innkaupafyrirkomulag breyttist. Í töflum 28 og 29 eru svo greindir þeir þættir sem gefa m.a. til kynna virkni samkeppninnar á markaðnum en þar má nefna m.a. meðaltal og breytileika álagningar og innkaupsverðs.



Mynd 59. Smásöluverð, innkaupsverð og álagning á bensín (til vinstri) og dísilólíu (til hægri) 20. júlí 2006 til 19. júlí 2008 (Rauð lína þann dag sem Atlantsolía hætti að flytja inn eldsneyti og hóf að kaupa það af Skeljungu, verðlag desember 2012).²⁹⁶

²⁹⁵ Sjá nánari upplýsingar um innkaupafyrirkomulag í kafla 7.1.2.

²⁹⁶ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsolía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.



Mynd 60. Álagning á bensín (til vinstri) og dísilólíu (til hægri) 20. júlí 2006 til 19. júlí 2008 (Rauð lína þann dag sem Atlantsólía hætti að flytja inn eldsneyti og hóf að kaupa það af Skeljungu, verðlag desember 2012).²⁹⁷

Tafla 28. Samanburður á smásöluverði, verði án skatta og tolla, innkaupsverði og álagningar á bensín tímabilin 20. Júlí 2006 til 19. Júlí 2007 (fyrir) og 20. Júlí 2007 til 19. Júlí 2008 (eftir).²⁹⁸

Meðaltal	Verð án skatta			
	Smásöluverð	og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	178,64	79,89	49,37	30,44
Eftir	195,64	97,81	62,63	35,2
Breyting	17,01	17,92	13,26	4,76

Staðalfrávik	Verð án skatta			
	Smásöluverð	og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	10,01	7,9	7,93	5,11
Eftir	12,97	12,63	13,77	2,77

Frávíksstuðull	Verð án skatta			
	Smásöluverð	og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	0,06	0,1	0,16	0,17
Eftir	0,07	0,13	0,22	0,08
Breyting	18%	31%	37%	-53%

²⁹⁷ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

²⁹⁸ Verðlag desember 2012. Heimildir: Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Tafla 29. Samanburður á smásöluverði, verði án skatta og tolla, innkaupsverði og álagningar á dísilolíu tímabilin 20. júlí 2006 til 19. júlí 2007 (fyrir) og 20. júlí 2007 til 19. júlí 2008 (eftir).²⁹⁹

Meðaltal	Smásöluverð	Verð án skatta og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	177,93	81,18	52,85	28,25
Eftir	202,84	105,32	75,35	29,98
Breyting	24,90	24,14	22,50	1,73

Staðalfrávik	Smásöluverð	Verð án skatta og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	6,92	5,49	5,15	3,79
Eftir	20,74	18,87	20,42	3,98

Frávíksstuðull	Smásöluverð	Verð án skatta og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	0,04	0,07	0,10	0,13
Eftir	0,10	0,18	0,27	0,13
Breyting	163%	165%	178%	-1%

Eftir breytinguna á fyrirkomulagi innkaupa Atlantsolíu á eldsneyti hækkaði álagning bensíns (dísilolíu) um 4,76 (1,79) krónur. Sveiflur á álagningu bensíns (dísilolíu) minnkuðu á sama tíma um 53 (1)% á sama tíma og sveiflur í innkaupsverði jukust um 18 (163)%.

„Eftir breytinguna á fyrirkomulagi innkaupa Atlantsolíu á eldsneyti hækkaði álagning bensíns (dísilolíu) um 4,76 (1,79) krónur.“

Niðurstöður úr aðhvarfsgreiningu styðja ofangreindar niðurstöður.³⁰⁰ Sýnir þetta að umrædd breyting hafði óheppileg áhrif á samkeppni og virkni markaðarins.

²⁹⁹ Verðlag ársins 2012. Heimildir: Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsolía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

³⁰⁰ Til þess að meta hvort að eldsneytisverð hefði hækkað var verð á bensíni og dísilolíu á föstu verðlagi metið sem fall af fasta og gervibreytu sem segir til um hvort að Atlantsolía hafi flutt inn eldsneyti eður ei. Stuðullinn við gervibreytuna var í báðum tilfellum marktækt jákvæður sem gefur til kynna hærra verð eftir breytinguna. Í tilfelli bensíns hækkaði verð um 4,75 kr. en 1,73 kr. í tilfelli dísilolíu. Notast var við Newey West staðalskekklur sem taka tillit til allt að fjórðu gráðu sjálffylgni og misdreifni. Til þess að meta hvort dregið hefði úr verðsveiflum voru leifaliðirnir úr ofangreindu líkani settir í annað veldi og metnir sem fall af sömu breytum. Stuðullinn við gervibreytuna var marktækt neikvæður í tilfelli bensíns (-18,3 miðað við fasta uppá 26) en ómarktækur í tilfelli dísilolíu (1,5 miðað við fasta uppá 14,3). Verðsveiflur á bensíni minnkuðu því marktækt eftir breytinguna.

7.1.2 Innkaupafyrirkomulag

Fyrirkomulag innflutnings á eldsneyti getur haft áhrif á samkeppni milli þeirra fyrirtækja sem starfa á Íslandi og selja eldsneyti í heildsölu eða smásölu. Almennt getur einsleitni fyrirtækja sem starfa á markaði, s.s. áþekkt kostnaðaruppbygging, markaðshlutdeild eða viðbótarframleiðslugeta, haft nokkur áhrif á þá hvata sem þau hafa til þess að keppa við hvort annað. Fyrirtæki sem hafa t.a.m. áþekka kostnaðaruppbyggingu, ættu að öllu öðru óbreyttu, að hafa meiri hvata til þess að samhæfa hegðun sína í samanburði við markað þar sem kostnaðaruppbygging fyrirtækja er ólík.³⁰¹ Þá getur samvinna keppinauta við innkaup og innflutning á eldsneyti verið hluti af ólögum samráði og/eða stuðlað að alvarlegum samkeppnisbrotum, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004.

„Fyrirtæki sem hafa t.a.m. áþekka kostnaðaruppbyggingu, ættu að öllu öðru óbreyttu, að hafa meiri hvata til þess að samhæfa hegðun sína [...].“

Jafnframt er mikilvægt að birgjar olúfélaganna hafi hvata til þess að keppa hver við annan um að selja þeim eldsneyti og auka við sína markaðshlutdeild á íslenska markaðnum. Ef öll fyrirtækin á markaðnum eiga sjálfstæð viðskipti (þ.e. engin samskipti eða samvinna er milli viðkomandi keppinauta um viðskiptin)³⁰² við aðeins einn birgja þá geta komið upp samkeppnisleg vandamál sem geta m.a. lotið að því að sá birgir hefur þá ekki hvata til þess að bjóða einstökum fyrirtækjum aukið magn á lægra verði til þess að auka við sína hlutdeild á markaðnum þar sem hann er þegar að selja öllum öðrum fyrirtækjum á viðkomandi markaði. Ef birgirinn býr hins vegar við virkt samkeppnislegt aðhald og litlar hindranir eru fyrir einstök fyrirtæki að skipta um birgir þá ætti hann, að öllu jöfnu, aftur á móti ekki að geta nýtt sér þá aðstöðu þar sem hann myndi að öllu óbreyttu missa viðskipti sín við eitt eða fleiri fyrirtæki yfir til keppinauts. Vísbending um það markaðsvald sem birgirinn gæti haft er sá kostnaður sem myndi hljóttast af því að flytja eldsneyti inn til Íslands frá öðrum birgja. Til að mynda var mat Atlantsolíu að sá viðbótarkostnaður sem hlytist af því flytja inn eldsneyti á eigin vegum á árinu 2013, í samanburði við að kaupa það af Skeljungu, hefði verið [×] krónur á hvern seldan lítra. Af því mætti

„Vísbending um það markaðsvald sem birgirinn gæti haft er sá kostnaður sem myndi hljóttast af því að flytja eldsneyti inn til Íslands frá öðrum birgja.“

³⁰¹ Sjá m.a. viðauka C.1 og „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies ” (2013, bls. 51-56). Competition Commission.

³⁰² Ef samvinna er milli keppinauta um slík innkaup kemur 10. gr. samkeppnislaga til skoðunar. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 5/2007, Aðalbergur Þórarinnsson o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu segir: „Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga banna m.a. samráð milli keppinauta um kaup á aðföngum eða þjónustu sem þeir þurfa á að halda í rekstri sínum með þeim hætti sem var í máli þessu.“

leiða að birgirinn ætti að öllu jöfnu ekki að geta krafist hærra verðs en sem nemur fyrrgreindri upphæð án þess að eiga það á hættu að kaupandinn færi sig yfir til annars birgja.

7.1.2.1 Þróun

Þegar litið er til innflutnings á 95 oktana bensíni þá má sjá í töflu 30 að birgjum hefur fækkað úr þrem á árunum 2005-2006 í einn frá og með árinu 2010. Fækkun birgja á árinu 2007 má rekja til þess að Atlantsólía hætti innflutningi á miðju því ári og hóf að kaupa eldsneyti í heildsölu af Skeljungi.

„Þegar litið er til innflutnings á 95 oktana bensíni þá má sjá í töflu 30 að birgjum hefur fækkað úr þrem á árunum 2005-2006 í einn frá og með árinu 2010.“

Fækkunina árið 2010 má rekja til þess að það ár hófu öll félögin að kaupa eldsneyti af sama birginum og sömdu öll um samskonar innkaupafyrirkomulag, svokallað ITT fyrirkomulag (e. in tank transfer).³⁰³ Á tímabilinu urðu aðrir þættir við innkaupin einnig keimlíkari á milli félaganna, s.s. lengd greiðslufrests, heimsmarkaðsviðmið og mismunur þess álags á

heimsmarkaðsverð sem hver og einn innflytjandi greiddi. Jafnframt hækkaði álag á heimsmarkaðsverð á tímabilinu en það var næstum ekkert á árunum 2005-2007 og var komið upp í 4-6 bandaríkjadollara á tonn á seinni hluta tímabilsins.

Tafla 30. 95 oktana bensín: Samantekt innkaupasamninga Atlantsólíu, N1(Esso), Olís og Skeljungs árin 2005-2012.³⁰⁴

Ár	Fjöldi birgja	Fjöldi kaupenda	Sami greiðslufrestur	Sama viðmið	Álag á heimsmarkaðsverð	
					Meðaltal (USD/tonn)	Bil milli hæsta og lægsta
2005	3	4	Nei	Nei	-1,0	6,1
2006	3	4	Nei	Nei	1,3	0,5
2007	1-2	3-4	Nei	Já	0,3	3,0
2008	2	3	Nei	Já	2,3	0,4
2009	2	3	Nei	Já	2,3	0,5
2010	1	3	Já	Já	5,8	0,5
2011	1	3	Já	Já	4,0	0,8
2012	1	3	Já	Já	4,4	1,0

³⁰³ ITT fyrirkomulag felur það í sér að birgirinn leigir birgðatankana af kaupendum eldsneytisins og á því allt það eldsneyti í tönkunum sem innflytjandinn (eigandi tanksins) hefur ekki keypt af honum. Í því tilfalli á því innflytjandinn aðeins hluta af þeim birgðum sem eru í tanknum, Með því móti getur innflytjandinn keypt inn smærri skammta af eldsneyti í einu og þá minnkað birgðir sínar af eldsneyti á sama tíma.

³⁰⁴ Innkaupasamningar oliufélaganna og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Þess ber að geta að ekki fengust upplýsingar um það álag sem Atlantsólía greiddi þegar félagið flutti inn eldsneytið á eigin vegum og því er meðaltalið m.v. verð þeirra þriggja félaga sem fluttu það inn á árunum 2005-2007.

Fjöldi birgja, greiðslufrestur og þau viðmið sem notuð hafa verið í samningum olíufélaganna við birgja við kaup á dísilolíu hafa breyst á svipaðan hátt og fyrir 95 oktana bensín. Álagið hækkaði að einnig nokkuð, eða um 4 bandaríkjadóllarar á tonn. Helsti munurinn á þróuninni á milli fyrrgreindra tveggja tegunda liggur í breytileika álagsins sem hefur aukist í tilviki dísilolíu en minnkað í tilviki bensíns.

Tafla 31. Samantekt samninga Atlantsolíu, N1(Esso), Olís og Skeljungu um kaup á dísilolíu árin 2005-2012.³⁰⁵

Ár	Fjöldi birgja	Fjöldi kaupenda	Sami greiðslufrestur	Sama viðmið	Álag á heimsmarkaðsverð	
					Meðaltal (USD/tonn)	Bil milli hæsta og lægsta
2005	3	4	Nei	Nei	6,7	7,1
2006	3	4	Nei	Nei	6,8	0,0
2007	1-2	3-4	Nei	Já	7,7	0,0
2008	2	3	Nei	Já	8,9	0,6
2009	2	3	Nei	Já	11,0	3,3
2010	1	3	Nei	Já	10,7	0,6
2011	1	3	Já	Já	7,5	4,0
2012	1	3	Já	Já	9,1	3,3

Öll árin, nema 2008, hafa þau olíufélög sem hafa flutt inn skipadísilolíu keypt hana af sama birginum. Jafnframt hafa greiðslufrestur og heimsmarkaðsviðmið verið eins í flestum tilvikum. Álag hélst einnig tiltölulega stöðugt á árunum 2009-2012 en var töluvert hærra á árinu 2008. Erfitt er að bera saman álag á árunum 2005-2007 við álag á seinni hluta tímabilsins þar sem það var ákvarðað á annan hátt þar sem verðið þau ár var hlutfall af heimsmarkaðsverði að viðbættu föstu álagi á hvert tonn.

Tafla 32. Samantekt samninga Atlantsolíu, N1(Esso), Olís og Skeljungu um kaup á skipadísilolíu árin 2005-2012.³⁰⁶

Ár	Fjöldi birgja	Fjöldi kaupenda	Sami greiðslufrestur	Sama viðmið	Álag á heimsmarkaðsverð	
					Meðaltal (USD/tonn)	Bil milli hæsta og lægsta
2005	1	2	[✂]	[✂]	[✂]	[✂]
2006	1	1	[✂]	[✂]	[✂]	[✂]
2007	1	3	Nei	Já	[✂]	[✂]
2008	2	2	[✂]	[✂]	[✂]	[✂]
2009	1	3	Já	Já	-21,2	0,5
2010	1	3	Já	Já	-19,0	3,0
2011	1	3	Já	Já	-24,2	2,4
2012	1	3	Já	Já	-22,6	1,5

³⁰⁵ Innkaupasamningar olíufélaganna og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Þess ber að geta að ekki fengust upplýsingar um það álag sem Atlantsolía greiddi þegar félagið flutti inn eldsneytið á eigin vegum og því er meðaltalið m.v. verð þeirra þriggja félaga sem fluttu það inn á árunum 2005-2007.

³⁰⁶ Innkaupasamningar olíufélaganna og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Birgjar olúfélaganna í skipagasolíu voru fleiri öll árin en í tilfalli skipadísilolíu en á árunum 2005-2012 voru tveir birgjar í þrjú ár en aðeins einn birgjar í fimm ár. Greiðslufrestur var mismunandi á árunum 2005-2009 en frá og með árinu 2010 hefur hann verið sá sami. Þegar litið er til meðaltalsálags þá er það lægra seinustu þrjú árin en 2005-2007.

Tafla 33. Samantekt samninga Atlantsolíu, N1(Esso), Olís og Skeljungu um kaup á skipagasolíu árin 2005-2012.³⁰⁷

Ár	Fjöldi birgja	Fjöldi kaupenda	Sami		Álag á heimsmarkaðsverð	
			greiðslufrestur	Sama viðmið	Meðaltal (USD/tonn)	Bil milli hæsta og lægsta
2005	1	3	Nei	Já	6,0	-
2006	2	3	Nei	Já	7,0	3
2007	1	3	Nei	Já	6,0	1
2008	2	3	Nei	Nei	6,3	0
2009	2	3	Nei	Já	1,8	7
2010	1	3	Já	Já	- 0,3	1
2011	1	3	Já	Já	3,5	2
2012	1	3	Já	Já	4,8	1

Fjöldi birgja vegna kaupa á þotueldsneyti hefur verið ívið meiri en í samanburði við skipadísilolíu og skipagasolíu. Á árunum 2005-2012 keyptu olúfélögin af tveimur birgjum í fimm ár af átta árum. Að sama skapi var greiðslufresturinn mismunandi í sex ár af átta árum. Breytileikinn í álaginu sem þau greiða sínum birgjum var mestur árin 2006, 2007 og 2009. Þau ár sem félögin keyptu af sama birginum var breytileiki álags í lágmarki, þ.e. árin 2005, 2010 og 2012.

Tafla 34. Samantekt samninga Atlantsolíu, N1(Esso), Olís og Skeljungu um kaup á þotueldsneyti árin 2005-2012.³⁰⁸

Ár	Fjöldi birgja	Fjöldi kaupenda	Sami		Álag á heimsmarkaðsverð	
			greiðslufrestur	Sama viðmið	Meðaltal (USD/tonn)	Bil milli hæsta og lægsta
2005	1	2	[☒]	[☒]	[☒]	[☒]
2006	2	2	[☒]	[☒]	[☒]	[☒]
2007	2	2	[☒]	[☒]	[☒]	[☒]
2008	2	3	Nei	Já	12,3	2,0
2009	2	3	Nei	Já	12,4	5,3
2010	1	3	Nei	Já	9,2	0,5
2011	2	3	Nei	Já	9,0	0,8
2012	1	3	Já	Já	11,4	0,5

³⁰⁷ Innkaupasamningar olúfélaganna og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

³⁰⁸ Innkaupasamningar olúfélaganna og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

7.1.2.2 Viðskiptafyrirkomulag (ITT)

Árið 2010 hófu öll olúfélögin að kaupa inn eldsneyti með svokölluðu ITT (e. in tanks transfer) fyrirkomulagi en fram að þeim tíma höfðu félögin í flestum tilvikum keypt vörunar inn með svokölluðum FOB eða CIF skilmálum. Í ITT fyrirkomulaginu felst að erlendi birgirinn leigir birgðatanka olúfélaganna af þeim og getur þar af leiðandi geymt eldsneyti í þeim eftir þörfum. Jafnframt geta olúfélögin með því móti keypt minna magn í hvert skipti þar sem erlendi birgirinn þarf ekki að senda olúskip fyrir hver kaup. Fyrir vikið geta íslensku olúfélögin dregið úr birgðastöðu sinni.³⁰⁹

„Í ITT fyrirkomulaginu felst að erlendi birgirinn leigir birgðatanka olúfélaganna af þeim og getur þar af leiðandi geymt eldsneyti í þeim eftir þörfum.“

Eins og fram hefur komið þá fækkaði birgjum samhliða þessu nýja fyrirkomulagi en eftir að það var innleitt hefur aðeins einn birgir selt öllum olúfélögunum helstu tegundir eldsneytis. Frá árinu 2010 hefur því sami birgirinn selt innflytjendum helstu tegundir eldsneytis. Því er kostnaðaruppbýgging olúfélaganna orðin keimlík, sem getur aukið líkurnar á því að fyrirtæki samhæfi hegðun sína eða að slík samhæfing verði auðveldari og skilvirkari heldur en ella. Jafnframt geta möguleg skaðleg áhrif verið á þá leið að birgirinn sjái sér hag í því að hindra mögulega samkeppni með því að nýta sér markaðsstyrk sinn. Gæti röskun á samkeppni t.d. falið í sér skilyrði í samningum við olúfélögin sem takmörkuðu eldsneytiskaup þeirra af öðrum birgjum eða að birgirinn beitti sér fyrir því að aðrir birgjar fái ekki aðgang að birgðatönkum olúfélaganna. Það að aðeins einn birgir selji öllum olúfélögunum eldsneyti leiðir einnig til þess að hann hefur litla sem enga hvata til að lækka verð til einstakra olúfélaga í því skyni að auka við hlutdeild sína á markaðnum þar sem hann er nú þegar með 100% markaðshlutdeild.

„Frá árinu 2010 hefur því sami birgirinn selt innflytjendum helstu tegundir eldsneytis.“

Til þess að greina afleiðingar þessa fyrirkomulags eru markaðsniðurstöður, s.s. álag sem olúfélögin greiða á heimsmarkaðsverð, birgðanýting og fleiri atriði, skoðuð í þrjú ár fyrir og þrjú ár eftir breytinguna. Hafa ber þó í huga að fleiri þættir kunna að hafa breyst og því er ekki endilega hægt að rekja allar breytingar til þessa fyrirkomulags.

Eins og sjá má í töflu 35 hækkaði það álag sem olúfélögin greiða á heimsmarkaðsverð bensíns og þotuelsneytis en lækkaði fyrir skipagasolíu og skipadísilolíu (m.v. USD). Álagið á bensín þrefaldaðist en þar sem það var mjög lágt fyrir þá var aukningin í bandaríkjadölum ekki mikil á hvern lítra. Hins

³⁰⁹ Með fob-verði (free on board) er átt við verð vörunnar komið um borð í flutningsfar í útflutningslandi. CIF (Cost, Insurance and freight) vísar hins vegar til þess innkaupafyrirkomulags þar sem seljandinn greiðir kostnað og farmgjald vegna flutnings á vörunni til tilgreindrar hafnar. Því til viðbótar greiðir seljandinn fyrir tryggingar á vörunni þar til henni er komið til hafnarinnar.

vegar dró talsvert úr sveiflum í álagi á bensín, en staðalfrávikin lækkaði um 39% og fráviksstuðull (e. coefficient of variation) um 79%. Einnig dró úr sveiflum á álagi allra annarra tegunda nema á dísilolíu.

Tafla 35. Samanburður á því álagi sem íslensku olúfélögin greiða á heimsmarkaðsverð eldsneytis á milli árunna 2007-2009 (CIF) og 2010-2012 (ITT), þ.e. fyrir og eftir upptöku núverandi fyrirkomulags.³¹⁰

Meðaltal (USD/tonn)	Dísilolía	95 oktana bensín	potu-eldsneyti	Skipadísil-olía	Skipagas-olía
Fyrir	9,22	1,63	9	-15,58	4,72
Eftir	9,13	4,74	9,86	-21,93	2,66
Breyting (%)	-1%	192%	10%	41%	-44%

Staðalfrávik	Dísilolía	95 oktana bensín	potu-eldsneyti	Skipadísil-olía	Skipagas-olía
Fyrir	0,67	0,56	4,22	3,41	1,16
Eftir	1,12	0,34	0,26	1,01	0,5
Breyting (%)	66%	-39%	-94%	-70%	-57%

Frávíksstuðull	Dísilolía	95 oktana bensín	potu-eldsneyti	Skipadísil-olía	Skipagas-olía
Fyrir	0,07	0,34	0,47	-0,22	0,25
Eftir	0,12	0,07	0,03	-0,05	0,19
Breyting (%)	67%	-79%	-94%	-79%	-23%

Fyrsti hluti í töflu 36 sýnir álag á heimsmarkaðsverð í íslenskum krónum. Næstu tveir hlutarnir sýna að meðalbirgðastaða hefur minnkað og í flestum tilfellum minnkað meira en gegnumstreymi. Það þýðir að veltuhraði birgða (gegnumstreymi/meðalbirgðastaða) hefur aukist og biðtími, þ.e. meðalfjöldi daga frá því að lítri bætist við birgðir þar til hann er tekinn út, hefur styst um 12-43% á milli þessara tveggja tímabila.³¹¹

³¹⁰ Atlantsolía, Olís, Skeljungur, N1 og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

³¹¹ Biðtími = 1/(veltuhráði birgða). Til þess að breyta árum yfir í daga er svo margfaldað með 365.

Tafla 36. Samanburður á álagi og birgðastöðu á milli árunna 2007-2009 (CIF) og 2010-2012 (ITT) (verðlag ársins 2012).³¹²

Álag (kr./ ltr.)	Dísilolía	95 oktana bensín	Þotu-eldsneyti	Skipa-dísilolía	Skipa-gasolía
CIF	0,93	0,15	0,9	-1,85	0,43
ITT	0,99	0,46	1	-2,47	0,28
Mismunur	0,05	0,3	0,1	-0,62	-0,16

Meðalbirgðastaða (m. ltr.)	Dísilolía	95 oktana bensín	Þotu-eldsneyti	Skipa-dísilolía	Skipa-gasolía
CIF	17,2	19,2	8,4	13,4	16
ITT	7,5	7,3	7,4	7,5	9,1
Mismunur	-56%	-62%	-12%	-44%	-8%

Gegnumstreymi (m. ltr.)	Dísilolía	95 oktana bensín	Þotu-eldsneyti	Skipa-dísilolía	Skipa-gasolía
CIF	226	363	162	106	1734
ITT	174	213	161	87	160
Mismunur	-23%	-41%	0%	-18%	-8%

Veltuhraði birgða	Dísilolía	95 oktana bensín	Þotu-eldsneyti	Skipa-dísilolía	Skipa-gasolía
CIF	13,19	18,89	19,2	7,96	10,82
ITT	23,08	29	21,75	11,66	17,46
Breyting (%)	75%	54%	13%	46%	61%

Biðtími birgða (dagar)	Dísilolía	95 oktana bensín	Þotu-eldsneyti	Skipa-dísilolía	Skipa-gasolía
CIF	27,29	19,06	18,75	45,22	33,27
ITT	15,6	12,41	16,55	30,88	20,62
Breyting (%)	-43%	-35%	-12%	-32%	-38%

Óvíst er hversu mikill ávinningur olíufélaganna af ITT fyrirkomulaginu er, en í töflu 37 má sjá grófa nálgun, sem ætti að minnsta kosti að gefa til kynna stærðargráðuna. Með því að margfalda mismun á meðalbirgðastöðu fyrir og eftir breytt fyrirkomulag með innkaupsverðinu má fá gróft mat á því hversu miklu minni fjármuni olíufélögin þurfa að binda í birgðum sínum. Kostnaðurinn við að binda meiri fjármuni en nauðsynlegt er felst í vaxtakostnaði en hér er miðað við 8% vexti.³¹³ Miðað er við þrenns konar mælikvarða á innkaupsverð; meðaltal innkaupsverðs árunna 2007 til 2012 og hæsta og lægsta ársmeðaltal innkaupsverðs á fyrrgreindu tímabili. Ef miðað er við heildarsölu ársins 2012 er vaxtasparnaður allra olíufélaganna af þessu fyrirkomulagi áætlaður um 75-146 milljónir króna á verðlagi sama árs en til samanburðar var heildarálagning þeirra sama ár 13,5 milljarðar. Má því áætla

³¹² Olíudreifing, Olís, Skeljungur, NI, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

³¹³ Er það í samræmi við vegið WACC félaganna á árunum 2012 til 2014 sem var á bilinu 8-9%.

að sparnaðurinn samsvari um 0,6-1% af heildarálagningu á eldsneytið sem um ræðir. Vaxtasparnaður á hvern lítra var mismunandi á milli tegunda en sveiflaðist á bilinu 0,03-0,29 krónur.

Tafla 37. Vaxtasparnaður olíufélaganna vegna breytts innkaupafyrirkomulags (verðlag ársins 2012).³¹⁴

	Dísil- olía	95 oktana bensín	Þotu- eldsneyti	Skipa- dísilolía	Skipa- gasolía	Samtals
Gegnumstreymi ársins 2012 (m. ltr.)	170	189	171	78	142	749
Áætluð meðalbirgðastaða (m. ltr.)						
CIF	12,9	10	8,9	9,8	13,1	54,7
ITT	7,4	6,5	7,9	6,7	8,1	36,5
Mismunur	-5,5	-3,5	-1	-3,1	-5	-18,1
Innkaupsverð (kr. / ltr.)						
Hámark	100	98	104	100	102	
Meðaltal	83	76	83	80	80	
Lágmark	53	50	53	50	51	
Vaxtasparnaður (m. kr.)						
Hámarksinnkaupsverð	44,2	27,3	8,7	24,9	40,6	145,6
Meðaltalsinnkaupsverð	36,7	21,2	6,9	19,9	31,9	116,5
Lágmarksinnkaupsverð	23,4	13,9	4,4	12,4	20,3	74,5
Vaxtasparnaður (kr. / ltr.)						
Hámarksinnkaupsverð (kr.)	0,26	0,14	0,05	0,32	0,29	0,19
Meðaltalsinnkaupsverð	0,22	0,11	0,04	0,26	0,22	0,16
Lágmarksinnkaupsverð	0,14	0,07	0,03	0,16	0,14	0,10

Í töflu 38 sést ávinningur olíufélaganna þegar búið er að taka tillit til breytinga á álagi á heimsmarkaðsverðið á milli þessara tveggja tímabila. Því má segja að hún lýsi hreinum ávinningi félaganna á meðan tafla 37 lýsi vaxtasparnaðinum einum. Eins og áður segir hækkaði álag á dísilolíu, bensín og þotuelsneyti en lækkaði á skipagasolíu og skipadísilolíu en meðalbreyting á álaginu, vegið með fjölda seldra lítra, var nánast engin. Álagningin á bensín og þotuelsneyti hækkaði meira en sem nemur ávinningnum en minna á öðrum olíutegundum. Sé miðað við vegið meðaltal var hreinn ávinningur félaganna á bilinu 0,07 – 0,15 krónur á hvern lítra.

³¹⁴ Olíudreifing, Olís, Skeljungur, N1, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Tafla 38. Hreinn ávinningur olíufélaganna á breyttu innkaupafyrirkomulagi, þ.e.a.s vaxtaspamaður að frádregnu breytinga álagi. Allar upphæðir í krónum á lítra.³¹⁵

Breyting á álagi	Dísilolía	95 oktana bensín	Þotu-eldsneyti	Skipa-dísilolía	Skipa-gasolía	Vegið meðtalt
Breyting á álagi	0,05	0,30	0,10	-0,62	-0,16	0,02
Vaxtaspamaður						
Hámarksinnkaupsverð	0,26	0,14	0,05	0,32	0,29	0,19
Meðaltalsinnkaupsverð	0,22	0,11	0,04	0,26	0,22	0,16
Lágmarksinnkaupsverð	0,14	0,07	0,03	0,16	0,14	0,10
Hreinn ávinningur (mismunur)						
Hámarksinnkaupsverð	0,21	-0,16	-0,05	0,94	0,44	0,18
Meðaltalsinnkaupsverð	0,16	-0,19	-0,06	0,88	0,38	0,14
Lágmarksinnkaupsverð	0,08	-0,23	-0,07	0,78	0,30	0,08

Þessum niðurstöðum ber þó að taka með fyrirvara því óvíst er að hversu miklu leyti álagningin breyttist vegna breytts innkaupafyrirkomulags og hversu miklu leyti hún breyttist vegna annarra þátta. Hreinn ávinningur olíufélaganna gæti því verið meiri eða minni þrátt fyrir að tölur um vergan ávinning gefi ágætis mynd af ávinningi félaganna af lægri birgðastöðu. Til þess að setja hreina ávinninginn af breyttu innkaupafyrirkomulagi í samhengi þá nam hann um -0,7% til 0,6% af álagningu olíufélaganna (sem var um 29 kr. á hvern lítra árið 2012) vegna sölu bifreiðaeldsneytis og -2% til 29% af álagningu olíufélaganna vegna sölu á skipadísilolíu, skipagasolíu og þotueldsneyti (um 3-6 krónur kr. á hvern lítra árið 2012).

7.1.3 Ályktun

Í kjölfar þess að Atlantsolía hætti að kaupa inn eldsneyti með öðru fyrirkomulagi en önnur olíufélög, frá júlí 2007, varð kostnaðaruppbygging olíufélaganna enn einsleitnari auk þess sem óvissa Atlantsolíu og Skeljungs um fyrirkomulag innkaupa hvers annars minnkaði. Sú breyting jók því gagnsæi um álagningu á markaðnum og því jók þannig möguleika félaganna til þess að samhæfa hegðun sína. Talsverðar breytingar virðast hafa orðið á markaðnum í kjölfarið, en álagning á bensínverð í smásölu jókst um 4,8 krónur og á dísilverð um 1,7 krónur. Einnig dró umtalsvert úr sveiflum í álagningu þrátt fyrir að sveiflur á heimsmarkaðsverði hafi aukist til muna á sama tíma.

³¹⁵ Olíudreifing, Olís, Skeljungur, N1, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Innkaupafyrirkomulag íslensku olíufélaganna breyttist töluvert á árunum 2005 til 2012. Þegar litið er til þeirra tegunda sem seldar eru að mestu á eldsneytisdælum (95 oktana bensín og dísilolía) þá hefur birgjum sem selja íslensku olíufélögunum eldsneyti fækkað úr þremur í einn. Þegar litið er til þeirra eldsneytistegunda sem að mest eru seldar beint af birgðatanki, skipi eða olíuflutningabifreið þá hafa

„Það að aðeins einn birgir selji öllum olíufélögunum eldsneyti leiðir til þess að hann hefur enga hvata til þess að auka hlutdeild sína á markaðnum.“

innkaupakjör á skipagasolíu og skipadísilolíu orðið einsleitari eftir því sem líður á tímabilið, þ.e. þegar litið er til þess hvort félögin séu með sama greiðslufrests og hvort miðað sé við sama heimsmarkaðsviðmiðið. Áhrif fækkunar birgja á árunum 2005-2012 hefur ekki verið jafn afgerandi fyrir þotueldsneyti.

Þessi þróun hefur aukið á einsleitni félaganna og minnkað breytileika þess álags sem olíufélögin greiða á heimsmarkaðsverð á hverjum tímapunkti. Slíkt getur haft óheppileg áhrif á samþjöppuðum fákeppnismörkuðum eins og t.d. sala á eldsneyti á eldsneytisstöðvum er hér á landi. Það að aðeins einn birgir selji öllum olíufélögunum eldsneyti leiðir til þess að hann hefur enga hvata til þess að auka hlutdeild sína á markaðnum.

Öll olíufélögin hófu að kaupa inn eldsneyti með svokölluðu ITT (e. in tank transfer) fyrirkomulagi á árinu 2010. Möguleg skaðleg áhrif hafa verið tengd við betri aðstæður til samhæfðrar hegðunar auk þess sem birgirinn gæti haft hvata til þess að hindra nýja keppinauta í að fá aðgang að birgðatönkunum. Fyrir liggur að birgðir olíufélaganna hafa minnkað í kjölfar þessa fyrirkomulags, hreinn ávinningur vegna innkaupa bifreiðaeldsneytis eru óljós en geta verið þó nokkur í tilfelli annarra eldsneytistegunda. Heildarávinningur innflytjendanna af fyrirkomulaginu hefur jafnframt verið metinn lítill. Er því á ekki ljóst að kostir við núverandi innkaupafyrirkomulag vegi upp gallana.

Að sama skapi getur það haft skaðleg áhrif á samkeppni þegar aðeins einn aðili selur öllum innflytjendum eldsneyti. Þó ber að hafa það í huga að viðskipti félaganna eru í flestum tilvikum boðin út [§]. Augaleið gefur að birgirinn hefur mjög sterka markaðsstöðu. Henni eru þó takmörk sett að því leyti til að hámarks verð sem hann getur krafist svarar til kostnaðar félaganna við að flytja eldsneyti sjálfstætt til landsins eins og Atlantsolía gerði áður en önnur félög voru tilbúin að selja því eldsneyti. Þetta á þó aðeins við ef ekki eru fyrir hendi samningsákvæði eða önnur atriði sem með óeðlilegum hætti takmarka möguleika olíufélaganna að skipta um birgja.

7.2 Verðhegðun

Í þessum undirkafla er greint hvort, og þá hvaða, fyrirtæki hafi frumkvæði að verðlækkunum eða hækkunum auk þess sem lagt er mat á hvort útsöluverð aðlagist hraðar í kjölfar hækkunar á innkaupsverði en í kjölfar lækkunar. Samkvæmt hefðbundnum líkönum af samkeppni á milli fyrirtækja s.s. líkan fullkominnar samkeppni, fákeppni, s.s. Cournot og Bertrand og einokunar þá ættu verðbreytingar ekki að vera mismunandi í kjölfar hækkunar eða lækkunar innkaupsverðs, þ.e.a.s.

að verðhegðunin ætti að vera hin sama án tillits til þess hvort innkaupsverð hækkar eða lækkar. Jafnframt má gera ráð fyrir því að ef hver og einn keppinautur tæki sjálfstæða ákvörðun um verðlagningu væri enginn munur á því hversu oft olíufélögin hefðu frumkvæði að verðbreytingunum. Þá er jafnframt greint hvort breytingar á innkaupafyrirkomulagi Atlantsolíu og verðstefnu félaganna sem leiddi til sama verðs um allt land hafi haft áhrif á verðlagningu og álagningu en báðar þessar breytingar eru til þess fallnar að auðvelda samhæfða hegðun.

7.2.1 Eitt verð á öllu landinu

Eftir að Atlantsolía hóf starfsemi og fram til fyrri hluta ársins 2010 átti sér stað verðsamkeppni á milli olíufélaganna á einstökum landfræðilegum mörkuðum og sem dæmi má nefna að í mars 2010 var bensínverð N1 9,6 krónu lægra í Hafnarfirði en í Reykjavík vegna staðbundinnar samkeppni í Hafnarfirði.³¹⁶ Í byrjun júní 2010 kynnti Skeljungur til sögunnar Orkuvernd á öllum stöðvum Orkunnar en í henni fólst að Orkan ábyrgðist lægsta dæluverðið í hverjum landshluta.³¹⁷ Um viku síðar lækkaði N1 verð á öllum eldsneytisstöðvum og hóf að bjóða sama verð á öllum stöðvum sínum, bæði í sjálfsafgreiðslu og þjónustu.³¹⁸ Orkan svaraði því með orkuverndinni sem fyrirtækið hafði kynnt viku fyrr og afleiðingin var sú að sama verð var í boði um allt land. Til dagsins í dag virðist hafa ríkt friður á markaðnum um að Orkan bjóði fram lægsta verðið. Eins og tafla 39 ber með sér varð verðmunur á milli eldsneytisstöðva mun minni í kjölfarið en sem dæmi má nefna að munur á milli hæsta og lægsta verðs á höfuðborgarsvæðinu lækkaði úr 7 krónum á fyrri hluta árs 2010 í 1 krónu á seinni hluta ársins.

„Fram til fyrri hluta ársins 2010 ríkti verðsamkeppni á milli olíufélaganna á einstökum landfræðilegum mörkuðum [...]“

Tafla 39. Munur (meðaltal) á hæsta og lægsta verði á höfuðborgarsvæðinu frá 2009 til 2011.³¹⁹

Tímabil	Meðaltal lægsta verð	Meðaltal hæsta verð	Mismunur
2009 - Seinni hluti	186,70	183,20	3,5
2010 - Fyrri hluti	203,50	196,50	7,0
2010 - Seinni hluti	199,70	198,80	1,0
2011 - Fyrri hluti	226,30	225,10	1,2

³¹⁶ Sjá t.d. frétt á mbl.is, „Bensínstríð í Hafnarfirði“, dags. 26. mars 2010.

³¹⁷ Sjá nánar tilkynningu á facebook svæði Orkunnar dags. 8. júní 2010.

³¹⁸ Sjá t.d. frétt á dv.is, „Forstjóri N1: Verðstríð á bensínmarkaði“, 16. júní 2010.

³¹⁹ Sjá: gsmbensin.is og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

„[...] virðist hafa ríkt friður á markaðnum um að Orkan bjóði fram lágsta verðið.“

viðkomandi félags með tilheyrandi tekjumissi. Ef verðlækkunin væri staðbundin væri tekjumissirinn minni og því meiri líkur á staðbundinni samkeppni sem getur haft jákvæð smítáhrif. Jafnframt eykur stefna um eitt verð gagnsæi á markaðnum og dregur úr óvissu. Í stað þess að hvert og eitt fyrirtæki þurfi að fylgjast með verði á öllum stöðvum keppinauta sinna, sem hlaupa á fleiri tugum, er nægjanlegt að kanna verð á einhverri tiltekinni stöð til að vita verð á öllum stöðvum keppinautarins. Við þetta má bæta að félögin sögðust öll fylgjast með eldsneytisverði keppinauta á internetinu (flest

„[...] munur á milli hæsta og lágsta verðs á höfuðborgarsvæðinu lækkaði úr 7 krónum á fyrri hluta árs 2010 í 1 krónu á seinni hluta ársins.“

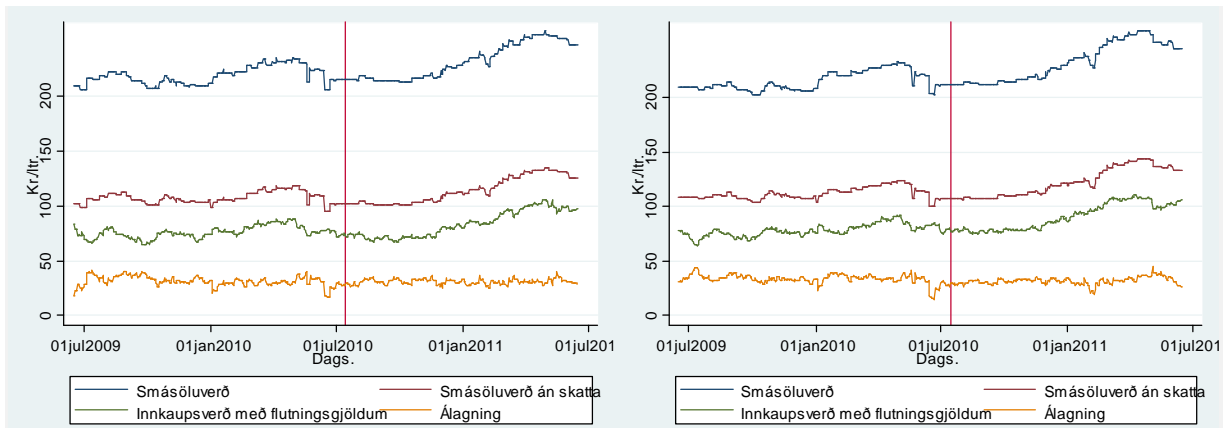
Það eru því öll merki um að staðbundin samkeppni hafi lagst af á seinni hluta árs 2010. Möguleg skaðleg áhrif af núverandi fyrirkomulagi um sama verð á öllu landinu geta m.a. falist í því að verðlækkun á einni stöð hjá tilteknum eldsneytissala tekur þá til allra stöðva gegnum vefsíðuna gsmbensin.is eða sínu eigin vöktunarkerfi gegnum veraldarvefinn). Ætla má að óvissa olíufélaganna um hegðun hvers annars hafi minnkað talsvert við þessa breytingu á markaðnum sem ætti því að öðru óbreyttu að draga úr sjálfstæði hvers keppinauts við verðákvarðanir og auðvelda samhæfða hegðun.

Til þess að greina áhrif þessara breytinga í verðsamkeppni á milli félaganna var litið til þróunar listaverðs, innkaupsverðs og álagningar. Náði greiningin til tímabils sem spannaði tólf mánuði fyrir og eftir að staðbundin verðsamkeppni lagðist af. Niðurstöður af slíkri greiningu geta gefið til kynna hvort afnám staðbundinnar verðsamkeppni auðveldi fyrirtækjunum að samhæfa hegðun.

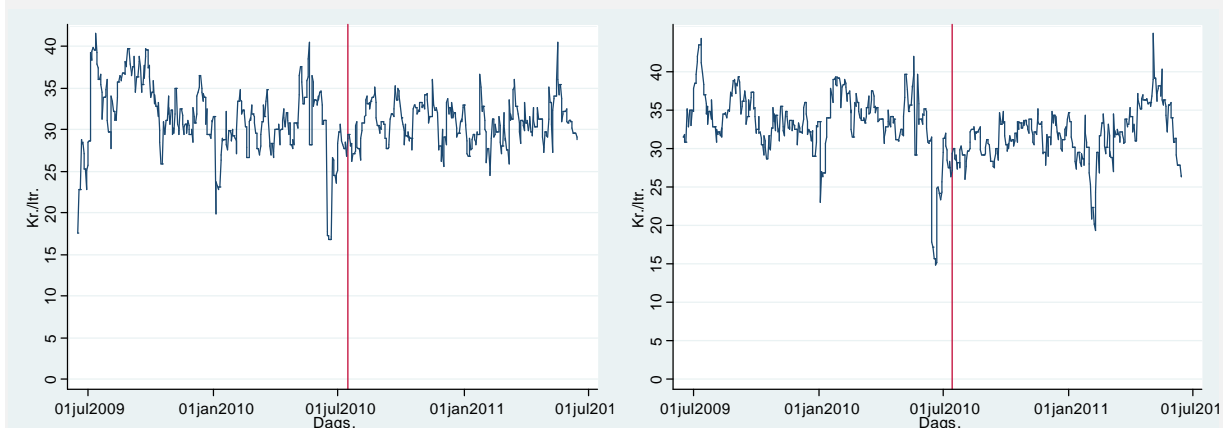
„Ætla má að óvissa olíufélaganna um hegðun hvers annars hafi minnkað talsvert við þessa breytingu á markaðnum sem ætti því að öðru óbreyttu að draga úr sjálfstæði hvers keppinauts við verðákvarðanir og auðvelda samhæfða hegðun.“

Eftir að olíufélögin fóru að bjóða eitt verð á öllu landinu varð nánast engin breyting á álagningu á bensíni en hún lækkaði um 1,48 kr. í tilfelli dísilolíu ef miðað er við verðlag ársins 2012. Athygli vekur að verulega dregur úr sveiflum á álagningu bensíns miðað við fráviksstuðul, eða um 31%, á sama tíma og sveiflur á innkaupsverði jukust um 87%. Sveiflur í álagningu á dísilolíu jukust hins vegar um 16% en sveiflur í innkaupsverði þess jukust um 81%. Miðað við hegðun félaganna hefði fyrirfram mátt búast við því að eftir því

sem meiri breytileiki væri í innkaupsverði því meiri breytileika sýndi álagning félaganna en í kafla 7.2.2 kemur fram að þau svari ekki samstundis verðbreytingum á innkaupsverði. Eins og kemur fram í kafla 6.3 þá getur stöðug há álagning verið til marks um að markaðsbrestir séu til staðar.



Mynd 61. Smásöluverð, innkaupsverð og álagning á bensín (til vinstri) og dísilolíu (til hægri) í Reykjavík 16. júní 2009 til 15. júní 2011 (Rauð lína þann dag sem N1 hóf að bjóða eitt verð um allt land, verðlag ársins 2012).³²⁰



Mynd 62. Álagning á bensín (til vinstri) og dísilolíu (til hægri) 16. júní 2009 til 15. júní 2011 í Reykjavík (Rauð lína þann dag sem N1 hóf að bjóða eitt verð um allt land, verðlag ársins 2012).³²¹

Benda fyrrgreindar niðurstöður til þess að álagning á eldsneyti í Reykjavík hafi ekki breyst eftir að þessi stefna var innleidd en hins vegar dró umtalsvert úr sveiflum, þrátt fyrir auknar sveiflur á innkaupsverði, sbr. töflu 40. Það bendir til þess að stefna um eitt verð hafi auðveldað fyrirtækjunum

„Eftir að olíufélögin fóru að bjóða eitt verð á öllu landinu varð nánast engin breyting á álagningu á bensíni en hún lækkaði um 1,48 kr í tilfelli dísilolíu ef miðað er við verðlag ársins 2012.“

³²⁰ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

³²¹ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

að samhæfa hegðun sína. Þó ber að taka niðurstöðurnar um breytingu á álagi með fyrirvara en álagningin á árinu 2009 var í sögulegu hámarki.

Niðurstöður úr aðhvarfsgreiningu eru í samræmi við framangreindar niðurstöðu.³²²

Tafla 40. Samanburður á smásöluverði, verði án skatta og tolla, innkaupsverði og álagningar á bensín tímabilinu 16. júní 2009 til 15. júní 2010 (fyrir) og 16. júní 2010 til 15. júní 2011.³²³

Meðaltal (kr. /ltr.)	Verð án skatta			
	Smásöluverð	og tolla	Innkaups-verð	Álagning
Fyrir	219,36	106,61	76,06	30,53
Eftir	230,33	113,25	82,80	30,47
Breyting	10,98	6,65	6,74	-0,06

Staðalfrávik	Verð án skatta			
	Smásöluverð	og tolla	Innkaups-verð	Álagning
Fyrir	8,25	4,66	5,62	4,31
Eftir	16,23	12,04	11,64	2,96

Frávíksstuðull	Verð án skatta			
	Smásöluverð	og tolla	Innkaups-verð	Álagning
Fyrir	0,04	0,04	0,07	0,14
Eftir	0,07	0,11	0,14	0,10
Breyting	87%	143%	90%	-31%

³²² Til þess að meta hvort að eldsneytisverð hefði hækkað var verð á bensíni og dísilolíu á föstu verðlagi metið sem fall af fasta og gervibreytu sem segir til um hvort stefnan um eitt verð var við lýði. Stuðullinn við gervibreytuna var ómarktækur í tilfelli bensíns (-0,05, miðað við fasta uppá 30,5) en marktækt neikvæður í tilfelli dísilolíu (-1,5 miðað við fasta uppá 32,6). Dísilolíuverð var því lægra eftir breytinguna. Notast var við Newey West staðalskekkjur sem taka tillit til allt að fjórðu gráðu sjálffylgni og misdreifni. Til þess að meta hvort dregið hefði úr verðsveiflum voru leifaliðirnir úr ofangreindu líkani settir í annað veldi og metnir sem fall af sömu breytum. Stuðullinn við gervibreytuna var marktækt neikvæður í tilfelli bensíns (-9,7 miðað við fasta uppá 18,5) en ómarktækur í tilfelli dísilolíu (2,6 miðað við fasta uppá 11,4). Sveiflur á álagningu bensíns lækkuðu því marktækt eftir breytinguna.

³²³ Verðlag ársins 2012. Heimild: Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Tafla 41. Samanburður á smásöluverði, verði án skatta og tolla, innkaupsverði og álagningar á dísilolíu tímabilin 16. júní 2009 til 15. júní 2010 (fyrir) og 16. júní 2010 til 15. júní 2011.

Meðaltal (kr. /ltr.)	Smásöluverð	Verð án skatta og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	215,44	110,73	78,02	32,67
Eftir	230,44	120,94	89,76	31,19
Breyting	15	10,21	11,75	-1,48

Staðalfrávik	Smásöluverð	Verð án skatta og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	8,8	4,66	5,6	3,39
Eftir	17,97	13,26	11,84	3,76

Frávíksstuðull	Smásöluverð	Verð án skatta og tolla	Innkaupsverð	Álagning
Fyrir	0,04	0,04	0,07	0,1
Eftir	0,08	0,11	0,13	0,12
Breyting	91%	161%	84%	16%

7.2.2 Ósamhverf verðaðlögun

Ósamhverf verðaðlögun á sér stað þegar verðbreytingar aðfanga skila sér mishratt út í verð á næsta sölustigi. Hefur henni verið líkt við eldflaugar og fjaðrir; verðhækkningar eru eins og eldflaugar þegar verð aðfanga hækkar en verðlækkningar eins og fjaðrir sem svífa rólega niður þegar aðfangaverð lækkar. Ýmsar rannsóknir hafa verið gerðar á slíkri verðhegðun, einkum á eldsneytismörkuðum þar sem hún virðist sérstaklega algeng. Ósamhverf verðaðlögun hefur meðal annars verið rakin til samráðs fyrirtækja, samhæfðrar hegðunar, einhliða markaðsafls, mismikils ákafa neytenda í að leita að besta verðinu eftir því hvort verð sé í hækkunarfasa eða lækkunarfasa, mismikilli birgðastöðu, eða svokallaðra Edgeworth verðhringrása. Ítarlega umfjöllun má finna í viðauka C.3 um ósamhverfa verðaðlögun en helstu niðurstöður eru dregnar hér saman.

„[...] verðhækkningar eru eins og eldflaugar þegar verð aðfanga hækkar en verðlækkningar eins og fjaðrir sem svífa rólega niður þegar aðfangaverð lækkar.“

Töflur 42 og 43 sýna meðalálagningu eftir því í hvort heimsmarkaðsverð er í hækkunar- eða lækkunarfasa. Álagning á hvern lítra af bensíni (dísilolíu) var að meðaltali 4,3 (5,9) krónum hærri þegar heimsmarkaðsverð var í lækkunarfasa en þegar það var í hækkunarfasa. Hluta af mismuninum má rekja til þeirrar staðreyndar að olúfélögin breyta smásöluverði á eldsneyti sjaldnar en heimsmarkaðsverð breytist (innkaupsverðið er að öllu jöfnu síbreytilegt og miðast við heimsmarkaðsverð). Því til stuðnings má ímynda sér hvernig álagning þróast ef heimsmarkaðsverð

hækkar og smásöluverð helst óbreytt en það mundi leiða til lægra álagningar en ella eða allt þar til verð hækkadi í samræmi við hækkun heimsmarkaðsverðs.³²⁴

Tafla 42. Álagning á bensín (á verðlagi í desember 2012) frá 24.7.2007 til 31.12.2012 m.v. verðþróun heimsmarkaðsverðs í krónum og mismunur álagningar þegar heimsmarkaðsverð lækkar og hækkar.³²⁵

Ár	Þróun heimsmarkaðsverðs				Mismunur (lækkun og hækkun)
	Hækkun	Óvíst	Lækkun	Meðaltal	
2007	34,0	34,9	36,7	34,6	2,7
2008	33,2		40,5	35,9	7,3
2009	30,9	35,2	33,2	32,2	2,3
2010	28,8	32,2	31,0	30,2	2,2
2011	31,5		34,8	32,9	3,3
2012	31,7	36,1	38,3	34,8	6,7
<i>Meðaltal</i>	31,5	34,6	35,8	33,3	4,3

Tafla 43. Álagning á dísilolíu (á verðlagi í desember 2012) frá 24.7.2007 til 31.12.2012 m.v. verðþróun heimsmarkaðsverðs í krónum og mismunur álagningar þegar heimsmarkaðsverð lækkar og hækkar.³²⁶

Ár	Þróun innkaupsverðs				Mismunur (lækkun og hækkun)
	Hækkun	Óvíst	Lækkun	Meðaltal	
2007	29,4	31,1	33,2	29,9	3,8
2008	27,9	37,8	37,5	33,8	9,7
2009	34,7	37,8	41,0	37,2	6,3
2010	32,0	31,8	34,1	32,3	2,0
2011	33,0	35,1	37,9	34,5	4,9
2012	37,8	40,8	40,5	39,7	2,7
<i>Meðaltal</i>	32,5	36,3	38,5	35,1	5,9

Til þess að greina með áreiðanlegri hætti hvort um ósamhverfa verðaðlögun sé að ræða voru metin tíu þar til gerð aðhvarfslíkön. Á myndum 63 og 64 eru niðurstöður líkananna dregnar saman en þær lýsa muninum á því hvernig smásöluverð bensíns, án opinberra gjalda og skatta, breytist eftir því hvort heimsmarkaðsverð lækkar eða hækkar um 10 kr. Ef heimsmarkaðsverð bensíns lækkar um 10 krónur má búast við því að verð til neytenda lækki í sömu viku um 4 krónur en sé um samskonar hækkun að ræða á heimsmarkaðsverði lækkar verðið um aðeins 2 krónur. Viku síðar hefur þróunin snúist við og áhrifin á verð eru um 2 krónum meiri ef heimsmarkaðsverð hækkar en ef það lækkar.

³²⁴ Meginhluti samninga olúfélaganna við sína birgja byggja á því að innkaupsverð hvers farms er ekki ráðið við afhendingu farmsins. Að jafnaði ræðst innkaupsverð hvers farms af heimsmarkaðsverði, að viðbættu álagi.

³²⁵ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

³²⁶ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

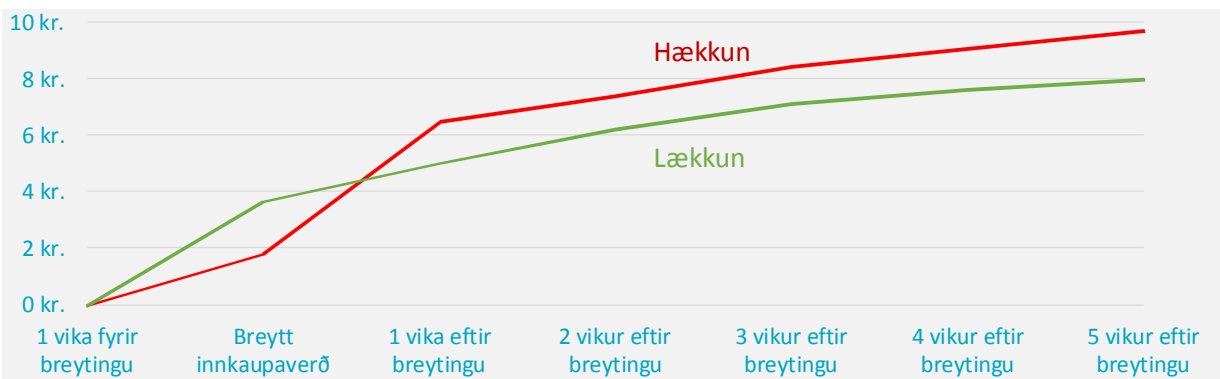
Að fimm viknum liðnum hafa hækkanir skilað sér nokkurn veginn að fullu en aðeins um 8 kr. (80%) af verðlækkunum.

Niðurstöðurnar fyrir dísilolíu eru keimlíkar.

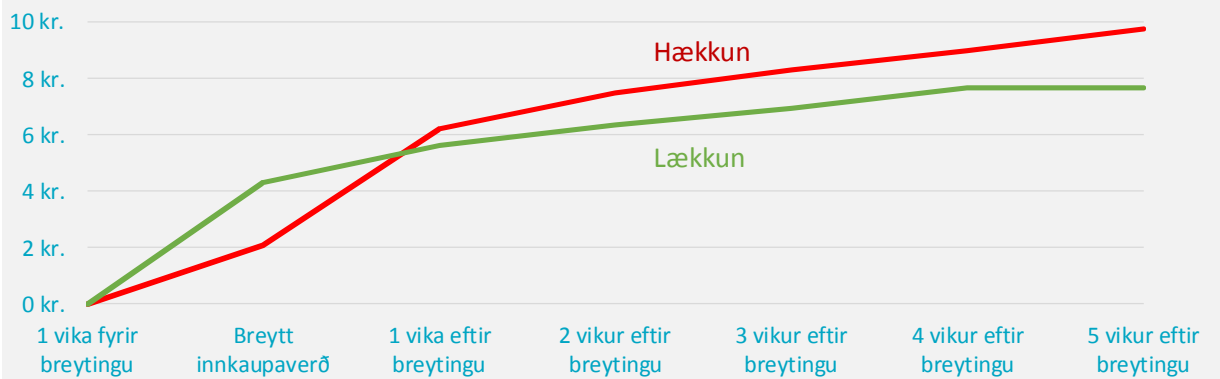
Lækkanir heimsmarkaðsverðs skila sér um 3 kr.

betur til neytenda í sömu viku en viku síðar hafa hækkanir skilað sér betur. Að fimm viknum liðnum hafa hækkanir skilað sér nokkurn veginn að fullu en aðeins um 8 kr. (80%) af verðlækkunum. Eins og fram kemur í viðauka C.3 benda niðurstöðurnar í öllum líkönunum tíu í sömu átt og eru miðað við það nokkuð traustar.

„Að fimm viknum liðnum hafa hækkanir skilað nokkurn veginn að fullu en aðeins um 8 kr. (80%) af verðlækkunum.“



Mynd 63. Mismunur á viðbrögðum við 10 kr. breytingu á heimsmarkaðsverði bensíns eftir því hvort um hækkun eða lækkun sé að ræða.³²⁷



Mynd 64. Mismunur á viðbrögðum við 10 kr. breytingu á heimsmarkaðsverði dísilolíu eftir því hvort um hækkun eða lækkun sé að ræða.³²⁸

³²⁷ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

³²⁸ Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993, lög um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988 með áorðnum breytingum, Seðlabanki Íslands, Atlantsólía, Olís, Skeljungur, N1, gsmbensin.is, Hagstofa Íslands og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

Niðurstöðurnar benda til þess að verðaðlögun sé ósamhverf, þ.e. að þegar innkaupsverð er í hækkunarfasa sé álagning að jafnaði 4-6 krónum lægri en þegar innkaupsverð er í lækkunarfasa.

„Niðurstöðurnar benda til þess að verðaðlögun sé ósamhverf, þ.e. að þegar innkaupsverð er í hækkunarfasa sé álagning að jafnaði 4-6 krónum lægri en þegar innkaupsverð er í lækkunarfasa.[...]erfitt að skýra ósamhverfa verðaðlögun á íslenska markaðnum á annan hátt.[...] en samhæfðri hegðun.“

Greining á verðaðlögun á eldsneytismarkaðnum bendir til að smásöluverðið svari lækkunum betur fyrst í stað en hækkunum en síðan dofni þau áhrif yfir tíma og að fimm viknum liðnum hafi verðaðlögunin snúist við og um 80% af verðlækkuninni hafi skilað sér út í smásöluverðið en nánast öll verðhækkunin.³²⁹ Eins og nánar er lýst í viðauka C.3 er erfitt að skýra ósamhverfa verðaðlögun á íslenska markaðnum á annan hátt, s.s. með mismunandi leitarákafa viðskiptavina eða Edgeworth hringrásu, en hún stafi af samhæfðri hegðun olíufélaganna.³³⁰

7.2.3 Verðleiðtoga greining

Hafi ákveðin fyrirtæki á markaði frekar frumkvæði af verðbreytingum en önnur getur það verið vísbending um samhæfða hegðun þeirra á meðal. Verðleiðtogar geta til dæmis stuðlað að samhæfðri hegðun með því með að refsa keppinautum, sem fylgja ekki fordæmi þeirra, með verðlækkunum og undirboðum. Þess ber þó að geta að einstök fyrirtæki geta leitt verðbreytingar án þess að það sé samhæfð hegðun til staðar á markaðnum en rannsóknir hafa þó sýnt að á mörkuðum þar sem verðleiðtogar eru til staðar er verð hærra heldur en þegar fyrirtæki breyta verði samtímis.³³¹ Hluti af samráði olíufélaganna á sínum tíma fólst t.d. í því að litið yrði á Olíufélagið sem verðleiðtoga (e. price leader), sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004.

Gerðar voru tvenns konar greiningar til þess að meta hvort verðleiðtogar fyrirfinnist í smásölu bifreiðaeldsneytis á tímabilinu 1. febrúar 2008 til 31. desember 2012. Í fyrri greiningunni, sem vísað er til hér sem *frumkvæðisgreiningar*, var kannað hvort einhver fyrirtæki hafi marktækt oftar átt frumkvæði að verðbreytingum en búast mætti við ef að slíkt frumkvæði dreifðist jafnt á milli fyrirtækjanna.³³² Helstu niðurstöður þeirrar greiningar má sjá í fyrsta hluta í töflu 44 en þar má sjá hvaða félög teljast verðleiðtogar miða við greiningu þessa.

³²⁹ Við greiningu á gögnunum reyndist leifaliðurinn í matinu á tímaröðunum fyrir bensín og dísilolíu í hvorugu tilfelli vera normaldreifður. Af þeirri ástæðu er ekki hægt að draga neinar ályktanir um hvort munurinn sé tölfræðilega marktækt frábrugðinn frá núlli. Hins vegar er ekkert sem bendir til þess að stuðlamatið, og þar með mismunurinn, sé bjagað.

³³⁰ Í svörum Skeljungs móttakin 16. júlí 2013 kemur fram að meginástæða ósamhverfni í verðaðlögun olíufélaganna sé tölfræðileg breytingum smásöluverðs í kjölfar þess að innkaupsverðið breytist. Greiningin á ósamhverfri verðaðlögun tekur tillit til þess en fyrrgreint ábending Skeljungs ætti ekki að hafa áhrif á mat á heildarverðalöguninni sem finna má í myndum 63 og 64.

³³¹ Nánari umfjöllun má finna í viðauka C.2.

³³² Frumkvæði var skilgreint sem frumkvæðisverðbreyting ef engin önnur verðbreyting hafði átt sér stað undanfarnar 48 klukkustundir.

Seinni greiningin var svokölluð *LF-greining* þar sem kannað var hvort fyrirtæki væru að jafnaði fyrst (seinust) eða meðal þeirra fyrstu (seinustu) til þess að breyta verði á hverju tímabili. Helstu niðurstöður *LF-greiningarinnar* má sjá í öðrum hluta í töflu 44 en þær voru mjög keimlíkar þeim úr frumkvæðisgreiningunni. Nánari lýsingar á aðferðum má finna í viðauka C.2.

„Aftur á móti vekur það athygli að N1 leiði verðlækkanir og stangast það á við þá tilgátu að hending sé hvaða fyrirtæki leiði verðlækkanir hverju sinni.“

Greiningarnar stönguðust hvergi á við hvor aðra en misjafnt var hvaða liðir voru tölfræðilega marktækir. Í þriðja hluta töflunnar eru niðurstöður beggja greininganna dregnar saman. Fyrirtæki er sagt leiða ef það annað hvort telst leiða í *LF-greiningunni* eða hefur oft frumkvæði í frumkvæðisgreiningunni og að sama skapi telst það fylgja ef það annað hvort fylgir miðað við verðleiðtogagreiningu eða hækkar sjaldan miðað við frumkvæðisgreiningu.

Tafla 44. Samantekt verðleiðtoga- og frumkvæðisgreininga fyrir tímabilið 1.2.2008 til 31.12.2012.³³³

Fyrirtæki	Frumkvæðis greining				LF greining				Samantekt	
	Bensín		Dísíloía		Bensín		Dísíloía		Báðar tegundir	
	Hækkanir	Lækkanir	Hækkanir	Lækkanir	Hækkanir	Lækkanir	Hækkanir	Lækkanir	Hækkanir	Lækkanir
<i>Atlantsólía</i>	✗	?	✗	?	✗	?	✗	?	✗	?
<i>N1</i>	?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	?	✓	✓
<i>Olís, þar af:</i>	?	✓	✓	✓						
<i>Olís</i>	?	?	✓	?	✓	✗	✓	✗	✓	✗
<i>ÓB</i>	?	✓	?	✓	✗	?	?	?	?	✓
<i>Olís og ÓB</i>	?	?	?	?					?	?
<i>Skeljungur, þar af:</i>	?	?	?	?						
<i>Shell</i>	✓	?	?	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗
<i>Orkan</i>	✗	?	✗	?	✗	?	✗	?	✗	?
<i>Shell og Orkan</i>	?	?	?	✗					?	✗

✓: Verðleiðtogi ✗: Verðfylgjandi ? : Óvíst

Niðurstöður verðleiðtogagreininganna benda til þess að *Olís*, *Shell* og *N1* leiði verðhækkanir á markaðnum en *N1* leiði verðlækkanir. *ÓB* hefur oft frumkvæði af verðlækkunum í tilfelli bensíns en þær niðurstöður eru ekki eins afgerandi og í tilfelli *N1*. Bæði *Olís* og *Skeljungur* virðast nota eigin vörumerki sín, *Olís* og *Shell*, til þess að leiða hækkanir en eigin sjálfsafgreiðsluvörumerki, *ÓB* og *Orkan*, eru ekki í neinu leiðtahlutverki. *Atlantsólía* eru ekki í neinu verðleiðtogahlutverki, hvorki varðandi hækkanir né lækkanir.

³³³ Gsmbensin.is og útreikningar Samkeppnisefirlitsins.

Það að stóru olíufélögin þrjú leiði verðhækkunir kemur ekki á óvart þar sem önnur merki á markaðnum bjóða aðeins eldsneyti í sjálfsafgreiðslu og kynna sig sem lágvörukeðjur. Aftur á móti

**„Niðurstöður
verðleiðtoga greininganna benda
til þess að Olís, Shell og N1 leiði
verðhækkunir á markaðnum en
N1 leiði verðlækkunir.“**

vekur það athygli að N1 leiði verðlækkunir og stangast það á við þá tilgátu að hending sé hvaða fyrirtæki leiði verðlækkunir hverju sinni.

Ein hugsanleg skýring á því að N1 sé verðleiðtogi þegar kemur að lækkunum er sú að samhæfð hegðun sé til staðar á markaðnum og að ekkert félag sjái sér hag í að hrófla við henni. Hvort sem hegðunin er samhæfð eða

ekki þá benda rannsóknir til þess að álagning sé að öllu jöfnu hærri þegar verðleiðtogi er til staðar á markaðnum.

Nánari umfjöllun og niðurstöður um frumkvæði að verðbreytingum má finna í viðauka C.2.

7.2.4 Ályktun

Í þessum kafla samkeppnismatsins hefur verið lagt mat á þrjú atriði sem tengjast verðhegðun fyrirtækjanna. Samandregið benda niðurstöður greininganna til þess að um samhæfða hegðun á markaðnum sé að ræða.

Þannig eru í fyrsta lagi vísbendingar um að eftir að staðbundin verðsamkeppni lagðist af á milli smásala (í smásölu bifreiðaeldsneytis af dælu) hafi fyrirtækjum reynst auðveldara samhæfa hegðun. Jafnframt hafi ríkt friður um að Orkan byði fram lægsta eldsneytisverðið og engin dæmi eru um að keppinautar hafi reynt að raska þeim friði.

Í öðru lagi benda niðurstöður greiningar um tilvist verðleiðtoga á markaðnum til samhæfðrar hegðunar. A.m.k. má álykta að tilvist verðleiðtoga sé til marks um háttsemi sem líklega hafi leitt til herra verðs en ef verðbreytingar fyrirtækjanna hefðu átt sér stað samtímis.

Í þriðja lagi, og til viðbótar við framangreind tvö atriði, var leitast við að greina hversu mishratt breyting á innkaupsverði bensíns og dísilolíu hafi skilið sér út í smásöluverð. Niðurstöður þeirra greininga sýna að álagning sé að jafnaði 4-6 krónum lægri þegar innkaupsverð er í hækkunarfasa en í lækkunarfasa. Jafnframt benda greiningarnar til þess að verðaðlögun sé ósamhverf. Smásöluverðið endurspeglir lækkunir hægar en hækkunir.

Eftir fimm vikur hefur aðeins um 80% af verðlækkuninni skilað sér út í smásöluverðið en nánast öll verðhækkunin. Erfitt er skýra ósamhverfa verðaðlögun með öðrum hætti en með samhæfðri hegðun félaganna.

Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að verðhegðun fyrirtækjanna gefi til kynna að um samhæfða hegðun sé að ræða á smásölumarkaðnum. Jafnframt ríki friður eða ró um verðákvarðanir fyrirtækjanna.³³⁴

7.3 Afslættir

Afslættir til viðskiptavina eru algengir á samkeppnismörkuðum og endurspegla í flestum tilvikum virka samkeppni á milli fyrirtækja um viðskiptavinum. Þeir geta þjónað ýmiss konar tilgangi, s.s. að auka við markaðshlutdeild hjá tilteknum hópum viðskiptavina, draga úr sveiflum í eftirspurn eða draga úr birgðahaldi. Í vissum tilvikum geta þó afslættir skaðað samkeppni m.a. með því og hindra innkomu nýs keppinautar, eða vöxt starfandi keppinauts.³³⁵

Í tengslum við kenningu um samhæfða hegðun í kafla 4.2.1 er við samkeppnismatið lagt mat á það hvaða áhrif afslættir félaganna hafi á möguleika þeirra til þess að samhæfa hegðun. Ef afslættirnir torvela neytendum

að skipta um eldsneytissala getur það aukið möguleika á samhæfðri hegðun. Geti fyrirtæki hins vegar boðið upp á afslætti til einstakra viðskiptavina, án vitundar keppinauta og þar með aukið óvissu á markaðnum, minnka möguleikarnir á samhæfðri hegðun.

„Geti fyrirtæki hins vegar boðið upp á afslætti til einstakra viðskiptavina, án vitundar keppinauta og þar með aukið óvissu á markaðnum, minnka möguleikarnir á samhæfðri hegðun.“

³³⁴ Á þessu stigi markaðsrannsóknarinnar er að mati Samkeppniseftirlitsins ekkert í sjónarmiðum olíufélaganna sem fram hafa komið sem draga úr þessari ályktun eftirlitsins um stöðugleika eða ró á markaðnum. Má nefna að í svörum [☒] til eftirlitsins má finna það sjónarmið að við verðstýringu sé leitast við að bregðast samdægurs við verðbreytingum á heimsmarkaðsverði „en til þess að valda ekki óróa á markaði [sú] verðbreytingaákvæðanir skoðaðar í heildarsamhengi [...]“. Á sama stað útskýrir olíufélagið að ástæða þess að það taki fyrirtækið að jafnaði nokkurn tíma að breyta smásöluverði á eldsneyti í kjölfar breytinga á innkaupsverði þess sé „fyrst og fremst það sjónarmið sem haft er að leiðarljósi við verðstýringuna er lýtur að því að lágmarka tíðar verðbreytingar á söluverði“. Aðspurt um samhæfða hegðun fyrirtækjanna (e. tacit coordination/collusion) kemur fram hjá sama olíufyrirtækinu það sjónarmið að mörg atriði sem falli undir hugtakið þegjandi samhæfing gætu vissulega átt við um neytendamarkað með eldsneyti á Íslandi. Það séu fáir samkeppnisaðilar á markaðnum, varan sé frekar einsleit, gagnsæi sé mikið og það sé töluverður fjöldi viðskiptavina til staðar. Segir svo: „Stærsta atriðið í þessu er að flestir viðskiptavinir upplifa vöruna nákvæmlega eins. Þess vegna er fátt sem getur aðgreint aðila frá hverjum öðrum annað en verð. Sé einn aðili marktækt dýrari eða ódýrari heldur en annar er hætt við að það leiði til mjög mikils flóttu viðskiptavina frá þeim dýrasta til þess ódýrasta. Þetta er, að mati [...], hin einfalda ástæða fyrir að verð þróast og breytist með mjög áþekktum hætti hjá aðilunum á markaðnum.“ Síðar kemur fram að það sé upplifun olíufyrirtækisins af markaðnum að það sé erfitt að sjá fyrir sér verulegan verðmun á eldsneyti til neytenda. „Enda myndu neytendur þá fara frá þeim dýra til hins ódýra í miklu mæli að hinn dýrari gæti ekki annað en brugðist hratt við og lækkað verð niður að hinum ódýrasta.“ [☒].

³³⁵ Tilteknir afslættir geta falið í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga og 54. gr. EES-samningsins, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, *HF. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Getur m.a. verið um að ræða ólögsmæta tryggðarafslætti (e. loyalty discounts). Sjá um það t.d. „Fidelity and Bundled Rebates and Discounts“ (2008). OECD.

7.3.1 Fyrirkomulag og þróun

Í allnokkur ár hefur tíðkast að fyrirtæki sem selja bifreiðaeldsneyti bjóði viðskiptavinum sínum upp á ýmsa greiðslutilhögun, s.s. í formi sérstakra greiðslukorta eða lykla. Með þessum greiðslumöguleikum er viðskiptavinum boðinn afsláttur sem kynntur er sem fjöldi króna í afslátt af hverjum lítra eldsneytis og/eða söfnun fríðinda s.s. í formi vildarpunkta. Þrátt fyrir að margir nýti sér

„Árið 2005 var [...] svo komið að 26% einstaklinga og 70% fyrirtækja nutu einhvers konar afsláttarkjara og árið 2012 hafði hlutfallið hækkað upp í 75% meðal einstaklinga og 97% meðal fyrirtækja.“

greiðslufyrirkomulag olíufélaganna þá er grunnur þess verðs sem þeir þurfa að greiða ávallt listaverð eldsneytisins og það verð er birt á eldsneytisdælum, skiltum o.s.frv. Nánar er fjallað um afsláttarfyrirkomulag olíufélaganna í viðauka C.4.

Fyrir komu Atlantsolíu á markaðinn 2003 voru afslættir af eldsneytisverði til einstaklinga ekki algengir.³³⁶ Árið 2005 var hins vegar svo komið að 26% einstaklinga og

70% fyrirtækja nutu einhvers konar afsláttarkjara og árið 2012 hafði hlutfallið hækkað upp í 75% meðal einstaklinga og 97% meðal fyrirtækja. Olíufélögin voru spurð um mat þeirra á hlutfalli viðskiptavina bifreiðaeldsneytis sem njóta einhverskonar afsláttarkjara. Vekur athygli að á árinu 2012 metur [§] að 40% einstaklinga í viðskiptum við félagið njóti afsláttarkjara á móti 99% viðskiptavina [§].

Tafla 45. Mat olíufélaganna á hlutfalli viðskiptavina sem kaupa bensín eða dísilolíu og njóta einhverskonar afsláttarkjara árin 2005-2012.

Tegund viðskiptavinar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Einstaklingar	26%	47%	52%	56%	67%	68%	74%	75%
Atlantsolía	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%
N1	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%
Olís	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%
Skeljungur	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%
Fyrirtæki	70%	82%	88%	90%	93%	95%	96%	97%
Atlantsolía	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%
N1	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%
Olís	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%
Skeljungur	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%	[§]%

Eins og sjá má í töflu 46 var meðalafsláttur á bensínlítra sem hlutfall af listaverði lítt breytilegur á milli ára á árabílinu 2008 til 2012. Afsláttur af dísilolíuverði varð hins vegar hærri í krónum talið og

³³⁶ Nefna má að hluti af samráði olíufélaganna á sínum fólst í því að vinna gegn eða takmarka veitingu hvers konar afsláttá til viðskiptavina, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004.

hækkaði hlutfallslega meira en dísilolíuverð á tímabilinu. Þess má geta að árið 2011 var meðalafsláttur í krónum talinn sambærilegur á Íslandi og í Noregi.³³⁷

Tafla 46. Þróun meðalafsláttar vegna sölu bensíns og dísilolíu hjá olíufélögnum árin 2008-2012.³³⁸

Ár	Bensín			Dísilolía		
	Smásöluverð	Afsláttur (kr. ltr.)	Afsláttur (%)	Smásöluverð	Afsláttur (kr. ltr.)	Afsláttur (%)
2008	153,52	3,28	2,13	168,34	5,00	2,97
2009	169,33	3,46	2,05	171,51	5,07	2,96
2010	198,69	4,15	2,09	196,74	7,24	3,68
2011	230,56	4,81	2,09	234,00	8,25	3,53
2012	252,31	5,52	2,19	256,10	9,12	3,56

Eins og lýsingar á afsláttarfyrirkomulagi í viðauka C.4 bera með sér felst fyrirkomulag allra félaganna sem starfa á markaðnum aðallega í afsláttum sem viðskiptavinurinn fær hjá eldsneytissala (oftast í formi beins afsláttar, inneignar í formi punkta og/eða vildarpunkta hjá samstarfsaðilum). Útfærslan er þó mismunandi á milli eldsneytissala. Öll olíufélögin bjóða upp á einhvers konar tryggðarkerfi í tengslum við fyrrgreint afsláttar- og greiðslufyrirkomulag. Þar geta neytendur fengið afslátt af eldsneyti og fleiri vörum, með því að fá sér kort, eða lykil, frá viðkomandi smásala.

„Í öllum tilvikum eiga viðskiptavinir olíufélaganna auðvelt með að skipta um eldsneytissala þegar þeim er boðinn betri afsláttur hjá keppinauti.“

Skipta má afsláttarfyrirkomulagi félaganna í tvo meginflokk. Í fyrsta lagi er um það að ræða að boðið sé upp á afslætti af hverjum lítra og viðbótarafslætti hjá samstarfsaðilum en bæði Skeljungur (Shell og Orkan) og Atlantsolía gera það. Í öðru lagi er um það að ræða að eldsneytissalar bjóða upp á afslætti af hverjum lítra, punktasoðnun í tengslum við eldsneytisinnkaup hjá viðkomandi eldsneytissala og viðbótarafslætti hjá samstarfsaðilum. N1 og Olís bjóða viðskiptavinum sínum upp á slíka afslætti. Hjá öllum olíufélögnum fá viðskiptavinir í einhverjum tilvikum viðbótarafslætti auk þess sem algengt er að félagasamtökum séu boðnir viðbótarafslættir fyrir félagsmenn. Almennur afsláttur olíufélaganna er nokkuð mismunandi en svo virðist sem Orkan bjóði hæsta afsláttinn í krónum á meðan Olís bjóði lægsta afsláttinn. Í öllum tilvikum eiga viðskiptavinir olíufélaganna auðvelt með að skipta um eldsneytissala þegar þeim er boðinn betri afsláttur hjá keppinauti.

³³⁷ „Drivstoffmarkedet i Norge – marginøkning og ny pristopp“ (2014, 12). Konkurransetilsynet.

³³⁸ Atlantsolía, Olís, Skeljungur, N1 og útreikningar Samkeppniseftirlitsins.

7.3.2 Erlendur samanburður

Afsláttarkjör íslensku olíufélagana eru öll áþekk en fjölbreyntin er meiri í nágrannalöndum Íslands. Þar bjóða sumar eldsneytisstöðvar aðeins lágt verð og enga afslætti og aðrar hærra verð og einhverja afslætti.³³⁹ Jafnframt er það algengt, sérstaklega í Bretlandi, að matvöruverslanir selji eldsneyti og skilyrði afslætti við dagvöruinnkaup hjá sér. Það á til dæmis við í matvörukeðjunni Tesco, þar sem

„Jafnframt er það algengt, sérstaklega í Bretlandi, að matvöruverslanir selji eldsneyti og skilyrði afslætti við dagvöruinnkaup hjá sér.“

veittur afsláttur af eldsneyti fer eftir því hversu mikið hver neytandi kaupir í verslunum Tesco á mánuði.³⁴⁰ Hjá BP er afslátturinn í formi punkta sem viðskiptavinir safna og geta notað í formi inneignar.³⁴¹

Í Danmörku veitir Shell 15 danska aura (u.þ.b. 3 íslenskar krónur) í afslátt á hvern lítra af eldsneyti fyrir handhafa afsláttarkorta.³⁴² UnoX og Goon

(sjálfsafgreiðslustöðvar) veita hins vegar engan afslátt.³⁴³ Svipaða sögu er að segja um Svíþjóð en þar veitir Shell 15 sænska aura afslátt á lítra og Tanka veitir 25 aura afslátt til handhafa Volvokorta, en Ingo veitir engan afslátt.³⁴⁴

Í nágrannalöndunum eru afslættir sjaldan veittir á sjálfsafgreiðslustöðvum, þar eru uppgefin verð einfaldlega lægri en hjá þjónustustöðvum.

7.3.3 Áhrif á samkeppni

Í neytendakönnuninni voru viðskiptavinir olíufélaganna spurðir út í notkun þeirra á afsláttarkortum. Svör þeirra, ásamt svörum olíufélaganna sjálfra, benda til þess að flestir viðskiptavinir þeirra (einstaklingar) séu með afsláttarkort (91% aðspurðra í neytendakönnun og 75% viðskiptavina að mati olíufélaganna). Aðeins 15,2% aðspurðra höfðu óskað eftir viðbótarafslætti umfram almenn afsláttarkjör en þar af urðu eldsneytissalar við beiðninni í um 82% tilfella. Þeir sem höfðu leitað eftir viðbótarafslætti voru að meðaltali með 7,73 kr. í afslátt en aðrir voru með 6,52 kr.³⁴⁵ Meginaástæður

³³⁹ Þess ber að geta að í lok nóvember 2015 hóf Skeljungur að bjóða upp á eldsneyti í sjálfsafgreiðslu á völdum Orkustöðvum án allra afslátta, á svokölluðum Orku-X stöðvum. Þar er eldsneytisverð lægra en á öðrum Orkustöðvum en afsláttarlyklar viðskiptavina félagsins gilda þar ekki.

³⁴⁰ Fyrir hver 50 pund (u.þ.b. 10.000 kr.) sem verslað er fyrir hjá Tesco í hverjum mánuði fæst afsláttur sem samsvarar 2 pence (u.þ.b. 4 kr.) á hvern lítra upp að 20 pence (40 kr.), ef keypt er fyrir 500 pund (u.þ.b. 100.000 kr.) á mánuði. Sjá vefsíðu Tesco. Sótt 15. júní 2015.

³⁴¹ Viðskiptavinir fá 1 punkt fyrir hvern lítra af eldsneyti sem þeir kaupa auk 2 punkta fyrir hvert pund sem eytt er í verslunum félagsins. Fyrir hverja 500 punkta er hægt að versla fyrir 5 pund hjá félaginu og öðrum völdum samstarfsaðilum. Afslátturinn samsvarar því einu pence (2 kr.) á lítra. Sjá nánar vefsíðu BP. Sótt 15. júní 2015

³⁴² Vefsíða Shell í Danmörku. Sótt 15. júní 2015.

³⁴³ Vefsíða UnoX og vefsíða Goon. Sótt 15. júní 2015.

³⁴⁴ Vefsíða Shell í Svíþjóð. Vefsíða Tanka. Vefsíða Ingo. Sótt 15. júní 2015.

³⁴⁵ Mismunurinn er tölfræðilega marktækur miðað við 95% öryggismörk.

„[...] flestir viðskiptavinir [...] með afsláttarkort (91% aðspurðra í neytendakönnun og 75% viðskiptavina að mati olíufélaganna).“

Þess að viðskiptavinir olíufélaganna fá sér afsláttarkort eru afsláttarkjörin (61% aðspurðra svörðu því til) og þægindi (22%). Jafnframt nefndu 24% svarenda að meginástæða fyrir vali sínu á eldsneytissala væru kort eða lykill sem veitir afslátt. Aðeins staðsetningin eldsneytisstöðva skipti svarendur meira máli en 41% töldu staðsetningu eldsneytisstöðvanna meginástæðu eldsneytiskaupa.

Í öllum tilvikum eiga viðskiptavinir olíufélaganna auðvelt með að skipta um eldsneytissala þegar þeim er boðinn betri afsláttur hjá keppinauti. Í ljósi þess er það frummat Samkeppniseftirlitsins að þau afsláttarkerfi sem eru í boði á markaðnum, virt ein og sér, hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni. Á hinn bóginn varð ljóst við markaðsrannsóknina að skoða þyrfti afsláttarfyrirkomulagið með heildstæðum hætti og í samhengi við verðhegðun fyrirtækjanna, þróun álagingar og að hvaða leyti fyrirkomulagið hefði áhrif á mat á um hvort samhæfða hegðun sé til staðar.

Rétt er að taka fram að Atlantsolía fullyrti í svari sínu til Samkeppniseftirlitsins að olíufélögin samhæfi ekki hegðun sína þar sem þau freisti þess að auka sölu með afsláttum. Máli sínu til stuðnings benti félagið á að eftirspurnin væri teygjin, sem sýndi sig í því að þegar viðbótarafslættir væru veittir þá ryki salan upp.³⁴⁶ Samkeppniseftirlitið skoðaði því hvort og hvernig greiðslufyrirkomulag með afsláttarkjörum til einstaklinga hefði áhrif á samkeppni á markaðnum.

Það sem vegur á móti röksemdum olíufélagsins er að viðbótarafslættir olíufélaganna virðast ekki raska neinu jafnvægi á markaðnum þar sem öll starfandi fyrirtæki beita slíkum afsláttum í einhverju mæli, og auðvelt er fyrir olíufélögin að fylgjast með almennum

„Í ljósi þess er það frummat Samkeppniseftirlitsins að þau afsláttarkerfi sem eru í boði á markaðnum, virt ein og sér, hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni.“

„Á hinn bóginn varð ljóst við markaðsrannsóknina að skoða þyrfti afsláttarfyrirkomulagið með heildstæðum hætti og í samhengi við verðhegðun fyrirtækjanna, þróun álagingar og að hvaða leyti fyrirkomulagið hefði áhrif á mat á um hvort samhæfða hegðun sé til staðar.“

³⁴⁶ Bréf Atlantsolíu til Samkeppniseftirlitsins dags. 12. ágúst 2013.

„Þar sem hlutfall einstaklinga sem njóta afsláttar hefur aukist töluvert á sl. áratug þá mætti ætla að álagning hefði borið þess merki ef samkeppni á milli olíufélaganna birtist í veitingu afslátta.“

viðbótarafsláttum hvors annars.³⁴⁷ Gagnsæi ríkir um almennt afsláttarfyrirkomulag og lítill hluti korthafa nýtur viðbótarafslátta umfram almenn afsláttarkjör. Því er ólíklegt að afslættirnir ógni möguleikum fyrirtækjanna á að samhæfa hegðun sín á milli. Því til viðbótar hefur álagning hækkað síðastliðins áratug, en þar er tekið tillit til afslátta, þvert á það sem búast mætti við ef hörð samkeppni fælist í veittum afsláttum.

Þar sem hlutfall einstaklinga sem njóta afsláttar hefur aukist töluvert á sl. áratug þá mætti ætla að álagning hefði borið þess merki ef samkeppni á milli olíufélaganna birtist í veitingu afslátta. Nánari upplýsingar um þróun álagningar má finna í kafla 6.3.

7.3.4 Ályktun

Að öllu framangreindu virtu er það frummat eftirlitsins að afsláttarfyrirkomulag olíufélaganna til einstaklinga hafi ekki (virt eitt og sér) skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum. Hins vegar er ekki hægt að draga þá ályktun að afsláttarfyrirkomulagið dragi úr þeim vísbendingum sem Samkeppniseftirlitið telur vera fyrir hendi um samhæfða hegðun á markaðnum fyrir bifreiðaeldsneyti.

„Gagnsæi ríkir um almennt afsláttarfyrirkomulag og lítill hluti korthafa nýtur viðbótarafslátta umfram almenn afsláttarkjör. Því er ólíklegt að afslættirnir ógni möguleikum fyrirtækjanna á að samhæfa hegðun sín á milli.“

³⁴⁷ Í flestum tilvikum er um það að ræða að afsláttarkorthöfum er sendur tölvupóstur, sms og/eða auglýsingar birtar. Viðbótarafslátturinn gildir að jafnaði í einn sólarhring. Viðbótarafslættir félaganna fara því ekki fram hjá keppinautum þeirra.

Kafli 8

Regluverk og framkvæmd stjórnvalda

Regluverk og framkvæmd stjórnvalda geta haft margvísleg og töluverð áhrif á samkeppni. Í þessum kafla er kannað hvaða áhrif þessir þættir hafa á samkeppni á eldsneytismarkaðnum og einkum þá sem hamla kunna samkeppni. Gera verður greinarmun á þáttum sem hafa samskonar áhrif á öll fyrirtæki á markaði og þeim sem að hafa mismikil áhrif á fyrirtæki eftir því hvort þau séu nú þegar á markaði eða ætli sér hugsanlega inn á markaðinn.³⁴⁸

Í samkeppnismati frummatsskýrslunnar eru skoðaðar fjórar kenningar um samkeppnishömlur, sbr. kafla 4 hér að framan. Ein kenningin lýtur að því hvernig regluverk eða framkvæmd þess getur haft skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum.³⁴⁹ Þau atriði sem fjallað er um í því sambandi eru:

- a) skipulagsmál og lóðaúthlutanir sveitarfélaga,
- b) flutningsjöfnun olíuvara,
- c) opinber innkaup,
- d) undanþáguheimild fyrir samstarfi keppinauta skv. 15. gr. samkeppnislaga,
- e) löggjöf um endurnýjanlegt eldsneyti og
- f) eldsneytishópur orkusparnefndar.

8.1 Skipulagsmál og lóðaúthlutanir

Sveitarfélögum hefur með ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 verið falið skipulagsvald, þ.e. valdheimildir til þess að skipuleggja land og landnotkun innan landamarka hlutaðeigandi sveitarfélags.

³⁴⁸ Finna má almenna umfjöllun í viðauka C.5 um heimildir Samkeppniseftirlitsins til þess að bregðast við opinberum samkeppnishömlum.

³⁴⁹ Hin þrjú atriðin eru til upprifunar þessi:

- a) Mikið gagnsæi, einsleit kostnaðaruppbygging, einsleit vara, tryggðarafslættir, samstarf félaganna auk annarra einkenna markaðarins getur aukið möguleika starfandi fyrirtækja til þess að samhæfa hegðun sína (e. coordinated effects).
- b) Mikil samþjöppun, hegðun neytenda og aðgangshindranir geta leitt til þess að einstök olíufélög nýti einhliða markaðsstyrk sinn (e. unilateral effects).
- c) Lóðrétt samþætting olíufélaganna getur hindrað innkomu nýrra keppinauta og hamlað vexti minni aðila á markaði.

Þegar nýr keppinautur kemur inn á eldsneytismarkaðinn þarf hlutaðeigandi, eðli málsins samkvæmt, lóð eða lóðir fyrir afgreiðslustöðvar og eftir atvikum fyrir birgðastöðvar ef svo ber undir.

„Skipulagsáætlanir, aðal- og deiliskipulag og lóðaúthlutanir sveitarfélaga, geta falið í sér samkeppnishömlur þar sem starfsemi núverandi eða nýrra fyrirtækja hefur með einhverjum hætti verið takmörkuð eða útilokuð.“

Skipulagsáætlanir, aðal- og deiliskipulag og lóðaúthlutanir sveitarfélaga, geta falið í sér samkeppnishömlur þar sem starfsemi núverandi eða nýrra fyrirtækja hefur með einhverjum hætti verið takmörkuð eða útilokuð.³⁵⁰

Eins og fram hefur komið var við markaðsrannsóknina gerð neytendakönnun á eldsneytismarkaðnum (viðaukar B.3 og B.4). Niðurstöður sýna að staðsetning afgreiðslustöðva ræður miklu um hvert einstaklingar og fyrirtæki beina viðskiptum sínum.³⁵¹ Með skipulagsvaldi

sínu hafa sveitarfélög því hlutverki að gegna við að tryggja virka samkeppni á eldsneytismarkaðnum.

Þar sem staðsetning eldsneytisstöðva skiptir neytendur miklu máli telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að regluverk og framkvæmd skipulags- og lóðarúthlutunarmála hjá sveitarfélögum landsins tryggi að í hvívetna sé horft til samkeppnislegra áhrifa við töku ákvarðana og gerð skipulagsáætlana. Undirliggjandi eru efnahagslegir hagsmunir almennings af virkri samkeppni til lengri tíma litið.

Með þessum kafla frummatsskýrslunnar er markmiðið að meta hvort og hvaða aðstæður eða háttsemi í löggjöf og framkvæmd í skipulagsmálum og lóðarúthlutunum hamli samkeppni á í sölu bifreiðaeldsneytis í smásölu.

„Niðurstöður sýna að staðsetning afgreiðslustöðva ræður miklu um hvert einstaklingar og fyrirtæki beina viðskiptum sínum.“

Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað fjallað um skipulags- og lóðamál sveitarfélaga í skýrslum, tilmælum og tillögum að lagabreytingum. Þau sjónarmið eiga ennþá við, enda ekki að sjá að hið opinbera hafi orðið við tilmælum samkeppnisyrvalda á þessu sviði. Hér á eftir verða því rakin helstu atriði umræddra fyrri afskipta

³⁵⁰ Hér ber einnig að nefna að kvaðir í lóðaleigusamningum eða deiliskipulögum sveitarfélaga geta útilokað tiltekna starfsemi á hlutaðeigandi svæði eða lóð, t.d. sölu eldsneytis. Slíkar kvaðir um lóðanotkun geta augljóslega haft takmarkandi áhrif á samkeppni og ber að aflétta ef slíkar kvaðir styðjast ekki við mun ríkari hagsmuni, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2015, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Umrætt mál varðaði matvörumarkaðinn en á einnig við hér og er úrskurðuinn nefndur í dæmaskyni um kvaðir á lóðanotkun í deiliskipulagi. Í þessu máli hafði fyrirtæki farið fram á það við Samkeppniseftirlitið að það myndi grípa til aðgerða á grundvelli b-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga í því skyni að afnema bann í deiliskipulagi Reykjavíkur fyrir Norður Mjódd við því að reka matvælamarkað á lóð við Stekkjarbakka en fyrirtækið hafði umráð yfir þeirri lóð. Samkeppniseftirlitið hafði komist að því að það hefði ekki lagaheimildir til aðgerða gegn sveitarfélaginu þar sem skipulagslög væru sérlög sem myndu ganga framar samkeppnislögum, sbr. fyrrgreint ákvæði 16. gr. samkeppnislaganna. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti þá niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins.

³⁵¹ Einstaklingar: staðsetning er áhrifavaldur eldsneytiskaupa hjá 61% og megináhrifavaldur hjá 41%. Fyrirtæki: staðsetning er áhrifavaldur eldsneytiskaupa hjá 42% og megináhrifavaldur hjá 21%.

Samkeppniseftirlitsins en að áður verður farið yfir lagaumhverfi skipulagsáætlana og lóðaúthlutana. Að því búnu verður samkeppnismatinu gerð skil. Vakin skal athygli á því að umfjöllunin á í ýmsum tilvikum einnig við um aðra markaði, enda snerta skipulagsáætlanir og lóðaúthlutanir langflesta atvinnustarfsemi í landinu.

8.1.1 Lagaumhverfi

8.1.1.1 Skipulagsáætlanir

Um skipulagsáætlanir sveitarfélaga gilda líkt og áður greinir ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 frá 22. september 2010, sbr. skipulagsreglugerð nr. 90/2013, allt með síðari breytingum. Í 1. gr. laganna er fjallað um markmið þeirra en þar kemur fram í a-lið að markmið þeirra sé að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi,

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga annast sveitarfélög gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Þessi skipulagsskylda eða –vald sveitarfélaga nær til lands og hafs innan marka sveitarfélagsins, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna. Í 3. mgr. fyrrgreinds ákvæðis laganna er sérstaklega tilgreint að í skipulagsáætlun skuli sveitarfélag setja fram stefnumið um einstaka þætti varðandi t.d. atvinnusvæði o.fl.

Samkeppniseftirlitið hefur talið að af ákvæðum skipulagslaga og lögskýringagögnum megi ráða að sveitarfélögum sé veitt sérstök heimild til þess að taka hvers kyns ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun og byggingareiti í deiliskipulagi sínu enda sé kveðið skýrt á um það í lögnum að sveitarstjórn beri ábyrgð á og annist gerð deiliskipulags, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli 2/2015, *Hagar hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Varðandi lagaumhverfi við skipulagsáætlanir sveitarfélaga þá er í álit nr. 3/2009 fjallað ítarlega um lagaumhverfið samkvæmt þágildandi skipulagslögum (kafla III.1). Vísast til þeirrar umfjöllunar enda ákvæði nýju skipulagslaganna nr. 123/2010 sem hér reynir á efnislega sambærileg ákvæðum eldri skipulagslaganna.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið fer með mál er varða skipulagsmál, sbr. 12. tölul. 6. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

8.1.1.2 Lóðaúthlutanir

Engin lög hafa verið sett sérstaklega um lóðaúthlutanir eða ákvarðanir um lóðanotkun og fer því um þær stjórnvaldsákvarðanir og málsmeðferð eftir almennum reglum, sbr. stjórnslulög nr. 37/1993, sbr. einnig sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, og eftir atvikum þær reglur sem sveitarfélög hafa sett sér varðandi lóðaúthlutanir eða óskráðum meginreglum og sjónarmiðum um góða stjórnsluhætti, sbr.

umfjöllun um lagaumhverfi í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4478/2005 annars vegar og dóm Hæstaréttar Íslands frá 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999 hins vegar. 352

Samkeppniseftirlitið hefur eins og áður segir gefið út tilmæli sem varða lóðaúthlutanir, sbr. álit nr. 3/2009, *Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni – Meginreglur um samkeppni við skipulag og lóðaúthlutanir*.

Innanríkisráðuneytið fer með mál er varða stjórnslu og verkefni sveitarfélaga, sbr. 33. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013.

8.1.2 Fyrri afskipti Samkeppniseftirlitsins og eftirfylgni

Samkeppniseftirlitið hafa um langa hríð bent á mikilvægi þess að horft sé til samkeppnislegra áhrifa við gerð skipulagsáætlana og lóðaúthlutana hjá sveitarfélögum. Benda má á skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Var þar fjallað meðal annars almennt um skipulagsmál og lóðaúthlutanir og áhrif þeirra á samkeppni. Þá var sérstaklega fjallað um skipulags- og lóðamál varðandi ýmsa lykilmarkaði í smásölu þar sem staðsetning skiptir miklu máli t.a.m. eldsneytismarkaðinn. Í skýrslunni kom fram að sveitarfélög ættu að beita skipulagsvaldi sínu meðal annars með það að markmiði að tryggja virka samkeppni, neytendum til hagsbóta. Í því ljósi yrði m.a. að tryggja að innkoma nýrra keppnauta á markað væri ekki hindruð, t.d. við lóðaúthlutun. Hið sama ætti við um möguleika minni keppnauta til þess að

„Í því ljósi yrði m.a. að tryggja að innkoma nýrra keppnauta á markað væri ekki hindruð, t.d. við lóðaúthlutun.“

eflast. Þá var varað við því að skipulagsaðgerðir hindruðu ekki samkeppni, t.d. með kvöðum í lóðaleigusamningum.

Í kjölfar áður nefndrar skýrslu nr. 2/2008 gaf Samkeppniseftirlitið út áður nefnt álit nr. 3/2009, *Skipulag, lóðaúthlutanir og samkeppni – Meginreglur*

um samkeppni við skipulag og lóðaúthlutanir. Við gerð álitsins nr. 3/2009 hafði verið aflað umsagnar umhverfissráðuneytisins, þar sem fram kom að það teldi að samkeppnissjónarmið fælust í ákvæði 1. gr. þágildandi skipulagslaga nr. 73/1997 um efnahagslegar og félagslegar þarfir manna. Taldi ráðuneytið einnig hugsanlegt að láta samkeppnismat fara fram í tengslum við endurskoðun aðalskipulags með tilteknu millibili og yrði þar með einn þáttur að baki framtíðarstefnumótun

³⁵² Bæði niðurstaða umboðsmanns og Hæstaréttar eru raktar frekar í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009 og vísa til þess. Hér má benda á að í umræddu álitum umboðsmanns Alþingis var m.a. fjallað um úthlutun sveitarfélaga á takmörkuðum gæðum með eftirfarandi hætti: „Þá má hér til viðbótar nefna að þegar sveitarfélag ráðstafar eignum sínum eða öðrum verðmætum á almennum markaði verður að mínu mati jafnframt að horfa til þess, vegna sjónarmiða sem m.a. koma fram í samkeppinslögum nr. 44/2005, að slík ráðstöfun raski ekki samkeppnishagsmunum. Skiptir þar bæði máli að líta til þess hvort úthlutun gæðanna veiti þeim sem við þeim tekur óréttmætt samkeppnisforskot á aðra sem eru í sambærilegri stöðu og ekki síður horfa til þeirra aðila sem kunna að lenda í samkeppni við sveitarfélagið um ráðstöfun sambærilegra verðmæta.“

sérhvers sveitarfélags. Ráðuneytið taldi betra að fyrir hendi væru skýrar og aðgengilegar reglur sveitarfélaga varðandi úthlutun lóða, þar sem horft væri til samkeppnissjónarmiða við úthlutun.

Við gerð álitsins nr. 3/2009 aflaði Samkeppniseftirlitið jafnframt umsagnar sveitarfélaga og hjá flestum kom fram að ekki hafi verið hugað sérstaklega að samkeppnissjónarmiðum við úthlutun lóða eða gerð skipulags. Stundum var ástæðan sú að framboð lóða hafi verið umfram eftirspurn. Í sumum tilvikum hafi verið horft til samkeppnissjónarmiða þegar einkaaðili hafði sótt um breytingu á skipulagi. Flest sveitarfélög töldu sig ekki hafa neinar sérstakar samkeppnishamlandi kvaðir í lóðasamningum sínum. Misjafnt var hvort útboð væru notuð, en það heyrði þó frekar til undantekninga.

Í umræddu áliti nr. 3/2009 var ítarlega fjallað um skipulagsmál og hvernig þau geta haft jákvæð og neikvæð áhrif á samkeppni. Að fenginni reynslu taldi Samkeppniseftirlitið ljóst að skipulagsmál og úthlutun á lóðum gæti raskað samkeppni. Af þeim sökum var eftirfarandi tilmælum beint til umhverfisráðherra, sbr. 1. gr. álitsorða:

„[...] að beita sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 þannig að kveðið verði skýrt á um að hafa skuli hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við framkvæmd laganna. Jafnframt verði kveðið á um framkvæmd lóðaúthlutana í því skyni að efla virka samkeppni.“

Í álitinu beindi Samkeppniseftirlitið jafnframt átta meginreglum til sveitarfélaga sem hafa þyrfti til hliðsjónar við skipulag og úthlutun á lóðum, í því skyni að stuðla að virkri samkeppni.³⁵³

Þá má geta þess að árið 2010 gaf Samkeppniseftirlitið umsögn um frumvarp til nýrra skipulagslaga nr. 123/2010, dags. 24. mars 2010,³⁵⁴ en lögin tóku gildi þann 1. janúar 2011 og eru ennþá í gildi líkt og áður greinir. Ekki var litið til sjónarmiða Samkeppniseftirlitsins við lagsetninguna. Var í umsögn eftirlitsins farið ítarlega yfir sömu atriði og lögð hafði verið áhersla á í áliti nr. 3/2009. Þar var einnig ítrekað að við vinnslu álitsins hefði blasað við Samkeppniseftirlitinu að löggjafinn, sveitarfélög og önnur yfirvöld hefðu ekki markað sér skýra stefnu um áhrif samkeppnissjónarmiða við gerð og framkvæmd skipulagsáætlana og við einstakar lóðaúthlutanir sveitarfélaga. Að mati eftirlitsins væri

³⁵³ Þessar meginreglur eru ennþá í gildi í dag þegar frummatsskýrsla þessi er skrifuð og taka þær m.a. til eldsneytismarkaðarins, sbr. umfjöllun í kafla um lagaumhverfi skipulags- og lóðaúthlutunarmála sveitarfélaga hér að framan.

³⁵⁴ Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til nýrra skipulagslaga. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=138&dbnr=1377>. [Sótt 14. maí 2015].

mikilvægt að hafa í huga að reynslan sýndi að það gæti haft töluverð áhrif á samkeppnisaðstæður hvernig skipulagsmálum og lóðaúthlutunum væri háttað.

Eftirlitið rakti einnig í umræddri umsögn að framkvæmd við úthlutun lóða væri mjög misjöfn milli sveitarfélaga þar sem hvorki væri kveðið á um slíkt fyrirkomulag í skipulagslögum né öðrum lögum. Það væri óæskilegt fyrirkomulag. Þegar ofan á bætist að fyrirkomulag úthlutunar lóða geti haft mikil áhrif á samkeppni sé það enn brýnna að almennar reglur séu settar af löggjafanum um svo mikilvægan málaflokk til að ná fram þeim markmiðum sem sett séu fram í skipulagslögum. Í umsögn sinni taldi Samkeppniseftirlitið því mikilvægt að nýjum kafla yrði bætt við frumvarpið sem setti almennar reglur um lóðaúthlutanir. Þannig væri m.a. mögulegt að útfæra þær átta meginreglur sem Samkeppniseftirlitið beindi til sveitarfélaga í álitni þess nr. 3/2009 í lagabúning til að efla virka samkeppni. Einnig væru með því móti skapaðar aðstæður og úrræði til að halda landfræðilegum mörkuðum opnum og aðgengilegum að því marki sem mögulegt væri.

8.1.3 Samkeppnishindranir

Lóðaúthlutanir sveitarfélaga og ákvarðanir um t.a.m. kvaðir á lóð tengjast skipulagsáætlunum órjúfanlegum böndum, enda ætti það fyrrnefnda að endurspeglast í þeirri stefnu og áætlun sem boðuð er í hlutaðeigandi skipulagsáætlunum fyrir viðkomandi svæði hverju sinni. Verður því fjallað

„Kvörtun Atlantsolíu laut að því að fyrirtækið hafði fengið synjun hjá sveitarfélaginu um breytingu á deiliskipulagi vegna tiltekinnar lóðar í nýlegu hverfi borgarinnar.“

heildstætt um þessa þætti í frummatsskýrslunni og þær hömlur sem greindar hafa verið og tengjast eldsneytismarkaðnum.

Í þessu sambandi ber að leiða sjónum að og fjalla stuttlega um sjónarmið stjórnvalda sem komu fram við erindi sem Samkeppniseftirlitið tók til meðferðar árið 2010 vegna lóðaumleitan Atlantsolíu hjá Reykjavíkurborg. Kvörtun Atlantsolíu laut að því að

fyrirtækið hafði fengið synjun hjá sveitarfélaginu um breytingu á deiliskipulagi vegna tiltekinnar lóðar í nýlegu hverfi borgarinnar. Forsaga málsins var sú að Atlantsolía fyrirhugaði að opna á lóðinni sjálfsafgreiðslustöð með eldsneytisdælum. Við málsmeðferðina óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum Reykjavíkurborgar en jafnframt taldi eftirlitið nauðsynlegt að skoða með hvaða hætti umhverfisráðuneytið hefði brugðist við annars vegar áður nefndum tilmælum Samkeppniseftirlitsins, sem birt voru í álitni þess nr. 3/2009 og hins vegar við fyrrnefndri umsögn þess um frumvarp til nýrra skipulagslaga, sbr. sbr. 24. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005, sbr. reglur

„Þegar ofan á bætist að fyrirkomulag úthlutunar lóða geti haft mikil áhrif á samkeppni sé það enn brýnna að almennar reglur séu settar af löggjafanum um svo mikilvægan málaflokk til að ná fram þeim markmiðum sem sett séu fram í skipulagslögum.“

nr. 924/2007.³⁵⁵ Eitt af álitaefnum þessa máls varðaði stefnu Reykjavíkurborgar um innleiðingu vistvænna orkugjafa fyrir vélknúin ökutæki. Sú stefna sveitarfélagsins byggði að meginstefnu til á vinnu stýrihóps frá 29. maí 2009 þar sem markmiðið var að bensínstöðvum í Reykjavík myndi ekki fjölga og ekki yrði úthlutað lóðum fyrir nýjar eldsneytisstöðvar nema önnur eldsneytisstöð yrði lögð niður á móti.³⁵⁶ Málsatvik voru þau að Reykjavíkurborg gat ekki fallist á fyrirætlan Atlantsolíu um lóðanotkunina sem byggði á nokkrum atriðum, meðal annars með vísan til fyrrgreindrar stefnu borgarinnar um bensínstöðvar.

Við málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins á fyrrgreindu máli Atlantsolíu komu sömuleiðis fram sjónarmið Reykjavíkurborgar um að ekkert í löggjöf um skipulagsáætlanir myndu kveða á um að samkeppnissjónarmið ættu að hafa vægi við skipulagsgerð. Á hinn bóginn kom fram við málsmeðferðina sú túlkun ráðuneytisins að sveitarfélögum bæri að horfa til samkeppnissjónarmiða, þar sem þau sjónarmið teldust rúmast innan þeirra forsendna sem kæmu fram í 1. gr. þágildandi skipulagslaga nr. 73/1993 (núgildandi a-lið 1. gr. skipulagslaga nr. 123/2010) „um efnahagslegar og félagslegar þarfir manna“.³⁵⁷

„[...] markmiðið var að bensínstöðvum í Reykjavík myndi ekki fjölga og ekki yrði úthlutað lóðum fyrir nýjar eldsneytisstöðvar nema önnur eldsneytisstöð yrði lögð niður á móti.“

8.1.3.1 Misræmi í lagatúlkun

Líkt og fram hefur komið hefur umhverfis- og auðlindaráðuneytið ítrekað vísað til þess að samkeppnissjónarmið falli undir orðalag ákvæðis a-lið 1. gr. skipulagslaga um efnahagslegar og félagslegar þarfir manna. Á hinn bóginn liggur á sama tíma fyrir að a.m.k. stærsta sveitarfélag landsins, Reykjavíkurborg, virðist túlka fyrrgreint ákvæði skipulagslaga með öðrum hætti. Slík staða er ótæk að mati Samkeppniseftirlitsins.

³⁵⁵ Samkvæmt 24. gr. reglna nr. 880/2005 er Samkeppniseftirlitinu heimilt að fylgja eftir áður útgefnum álitum með fyrirspurnum til þess er álitid beindist að. Skulu svör við slíkum fyrirspurnum að jafnaði birt á heimasíðu eftirlitsins.

³⁵⁶ Þessi stefna var tekin upp í sveitarfélaginu að undangenginni skoðun stýrihóps um staðsetningu bensínstöðva sem skilaði af sér skýrslu 29. maí 2009 en niðurstöður hópsins, ásamt umsögnum umhverfis- og samgönguráðs, skipulagsráðs og framkvæmda- og eignaráðs, voru samþykkt í borgarráði 10. desember sama ár. Síðar, eða 26. nóvember 2013, setti Reykjavíkurborg fram sérstaka stefnu um bensínstöðvar í gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2013 en nánar verður vikið að þeim þætti hér síðar í frummatskýrslunni.

³⁵⁷ Sveitarfélagið lagði þó fram þau sjónarmið að samkeppnissjónarmið kynnu hins vegar að eiga við á síðari stigum málsins, þ.e. við úhlutun lóða og byggingaréttar þegar álitamál kunna að koma upp um hvort skipulag ýti undir eða hindri samkeppni. Slík samkeppnissjónarmið segir sveitarfélagið þó aldrei verða þess valdandi að „faglegum sjónarmiðum“ sé vikið til hliðar við skipulagsgerðina. Bréf Reykjavíkurborgar til Samkeppniseftirlitsins dags. 15. mars 2011 vegna lóðaumleitan Atlantsolíu.

Einnig ber að geta þess að þegar þessi frummatsskýrsla er skrifuð er til meðferðar á Alþingi þingsályktunartillaga um landskipulagsstefnu samkvæmt III. kafla skipulagslaga.³⁵⁸ Umhverfis- og auðlindaráðuneytið lagði þingsályktunartillöguna fram og að mati ráðuneytisins er landsskipulagsstefna stjórnþæki sem „aðstoðar sveitarfélög við að marka sér stefnu í

„Líkt og fram hefur komið hefur umhverfis- og auðlindaráðuneytið ítrekað vísað til þess að samkeppnissjónarmið falli undir orðalag ákvæðis a-lið 1. gr. skipulagslaga um efnahagslegar og félagslegar þarfir manna. Á hinn bóginn liggur á sama tíma fyrir að a.m.k. stærsta sveitarfélag landsins, Reykjavíkurborg, virðist túlka fyrrgreint ákvæði skipulagslaga með öðrum hætti. Slík staða er ótæk að mati Samkeppniseftirlitsins.“

skipulagsmálum.“³⁵⁹ Ráðuneytið gerir ráð fyrir að landsskipulagsstefnan muni stuðla að því að sveitarfélög hafi samkeppnissjónarmið til hliðsjónar við gerð skipulags. Bendir ráðuneytið á að víða sé vísað í þingsályktunartillögunni til samkeppnissjónarmiða.

Samkeppniseftirlitið er sammála því mati umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að nauðsynlegt sé að markmiðsákvæði skipulagslaganna séu skýr þannig þau taki ótvírætt til þess að sveitarfélög meti samkeppnissjónarmið eins og önnur málefnaleg sjónarmið sem í lögunum eru rakin. Fyrir því eru eins og áður segir ríkir hagsmunir atvinnulífsins og almennings. Fyrrgreind tillaga um þingsályktun um landsskipulagsstefnu getur hvað skipulagsmál varðar verið þarft verkfæri fyrir sveitarfélög í skipulagsgerð verði hún samþykkt. Á hinn bóginn eyðir sú

þingsályktun ekki því misræmi sem virðist ríkja við túlkun á skipulagslögum. Þar liggur grunnvandinn. Er það þannig mat eftirlitsins að efni þingsályktunarinnar, verði hún samþykkt óbreytt að efni til, dragi ekki úr brýnni þörf fyrir breytingum á markmiðsákvæði skipulagslaganna og að settar verði efnislegar leikreglur að þessu leyti.

8.1.3.2 Framkvæmd sveitarfélaga

Við markaðsrannsóknina aflaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða olúfélaganna um skipulags- og lóðaúthlutunarmál ásamt því að aflað var upplýsinga frá 12 sveitarfélögum.³⁶⁰ Kemur að mati eftirlitsins bersýnilega í ljós að framkvæmd sveitarfélaga í þessum efnum er ærið misjöfn og misjafnt hversu langt sveitarfélögin telja sér skylt að horfa til samkeppnislegra áhrifa hlutaðeigandi

³⁵⁸ Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026, löggj.þing nr. 144, þskj. nr. 1163, 689. mál. Vefútgáfa Alþingistiðinda slóð <http://www.althingi.is/altext/144/s/1163.html>. [Sótt 10. júní 2015].

³⁵⁹ Bréf umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins dags. 5. maí 2015 vegna eftirfylgni álits Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009.

³⁶⁰ Svör bárust frá 8 sveitarfélögum: Reykjavík, Mosfellsbæ, Seltjarnarnesi, Hafnarfirði, Garðabæ, Hveragerði, Akureyri og Kópavogi. Ekki bárust svör frá Borgarnesi- Borgarbyggð; Selfossi; Ísafirði og Fljótsdalshéraði.

ákvörðunar, m.a. hvað varðar ákvarðanir sem tengjast eldsneytismarkaðnum. Þannig komu fram dæmi við vinnslu markaðsrannsóknarinnar þar sem sveitarfélag beinlínis horfði til þess að lóðaúthlutun gæti eflt samkeppni á eldsneytismarkaði á svæðinu til hagsbóta fyrir bæjarbúa.³⁶¹ Þá eru þess einnig dæmi að sveitarfélög hafi sett sér reglur um lóðaúthlutun, þótt Samkeppniseftirlitið fái ekki séð að þar sé kveðið á með beinum hætti um áhrif samkeppnissjónarmiða við slíkar ákvarðanir.³⁶²

Á hinn bóginn voru einnig vísbendingar um að víða sé pottur brotinn í framkvæmd sveitarfélaga, þ.e. þegar kemur að því hvort litið sé til samkeppnislegra sjónarmiða og þau vegin og metin ástamt öðrum málefnalegum sjónarmiðum við lóðaúthlutanir og skipulagsgerð. Ber þar fyrst og fremst að nefna áðurnefnda umhverfis- og auðlindastefnu Reykjavíkurborgar varðandi skipulagsgerð og lóðaúthlutanir undir eldsneytisstöðvar. Líkt og áður greinir var þessi stefna ein af ástæðum þess að Atlantsolía fékk synjun frá sveitarfélagsins varðandi fyrirætlan þess að opna nýja stöð á svæðinu. Þessi stefna sveitarfélagsins er nú orðin hluti af gildandi aðalskipulagi Reykjavíkur fyrir árin 2010-2030 frá 26. nóvember 2013 en þar má finna eftirgreint sérákvæði um bensínstöðvar:

„Sérstök ákvæði um bensínstöðvar

Stærri bensínstöðvar (þjónustustöðvar) eru skilgreindar sem verslunar- og þjónustusvæði. Sala á bensíni og öðrum orkugjöfum getur einnig verið heimil á miðsvæðum, athafnasvæðum, iðnaðarsvæðum, hafnarsvæðum og flugvallarsvæði, enda sé gerð grein fyrir þeim í deiliskipulagi. Núverandi bensínstöðvar innan íbúðarsvæða verði víkjandi starfsemi. Spornað verði við fjölgun bensínstöðva í Reykjavík. Miða verði við að heildarföldi bensínstöðvar aukist ekki. Sé komist að þeirri niðurstöðu að þörf sé á nýrri bensínstöð, t.a.m. í nýju hverfi skal:

- gerð krafa um að þjónusta verði einnig veitt fyrir vistvæna orkugjafa.*
- stefnt að því að leggja niður aðra bensínstöð í Reykjavík á móti.*
- staðsetja nýjar stöðvar í tengslum við aðra þjónustu, þ.e. á atvinnusvæðum og verslunar og þjónustusvæðum í jaðri byggðar en ekki á stakstæðum lóðum úr tengslum við þá byggð sem hún þjónar.*
- lögð áhersla á að úthluta lóðum undir litlar bensínstöðvar.*

Stuðla verði að því að olúfélögin bjóði upp á vistvæna orkugjafa á bensínstöðvum sinum. Það má gera með eftirfarandi hætti:

³⁶¹ Svarbréf frá Mosfellsbæ dags. 8. apríl 2015 en þar vísaði sveitarfélagið til úthlutun lóðar í september 2007 til Atlantsolíu við Sunnukrika en þá voru fyrir bensínstöðvar N1 og Olís.

³⁶² Svör Akureyrarbæjar til Samkeppniseftirlitsins dags. 20. apríl 2015.

- fylgjast með þróun vistvænna orkugjafa og hvetja olíufélögin til þess að nýta lóðir sínar þannig að þær þjóni einnig vistvænum orkugjöfum.
- setja ákvæði í lóðarleigusamning við endurnýjum um að leigutaka beri að bjóða upp á vistvæna orkugjafa.

Við skipulagningu nýrra hverfa sé haft í huga að íbúar geti hlaðið rafmagnsbíla í þeirra eigu.³⁶³

Með aðalskipulaginu er þannig fyrirfram búið að móta viðmið um að t.a.m. stefnt verði að því að ekki sé úthlutað lóðum undir nýjar eldsneytisstöðvar nema eldri stöð sé lögð niður á móti í Reykjavík. Rétt

„[...] að stefnan gæti einnig skapað hvata eða aðstæður fyrir núverandi stærri keppinauta á svæðinu til þess að halda að sér höndum þegar kemur að því að loka bensínstöðvum, með þeirri áhættu að mögulega gæti nýr eða annar keppinautur opnað nýja bensínstöð á svæðinu.“

er að halda því til haga að Reykjavíkurborg byggir á því að þessi ákvæði og markmið hér að framan komi „jafnt niður á öllum sem eru nú þegar starfandi á markaðnum.“ Samkeppniseftirlitið telur hins vegar að stefnan skaði samkeppni, þá sérstaklega í tilviki þess þegar nýir keppinautar fyrirhuga inngöngu á markaðinn í Reykjavík.

Verður að telja afar mikilvægt að sveitarfélagið gæti sérstaklega að því að þessi stefna sveitarfélagsins leiði ekki til aðgangshindrana fyrir nýja keppinauta eða stefnan eða framkvæmd sveitarfélagsins sporni gegn

vaxtamöguleikum smærri smásala á svæðinu. Til að mynda hefur nýr eða minni keppinautur almennt enga eða mjög fáar eldsneytisstöðvar á Reykjavíkursvæðinu. Eðli málsins samkvæmt er hann þá ekki í aðstöðu til þess að leggja niður aðra bensínstöð á móti nýrri mögulegri lóð. A.m.k. er staða eða möguleikar hans almennt allt aðrir í þessum efnum en núverandi keppinauta sem reka margar stöðvar á svæðinu. Auk aðgangs- og vaxtahindrunar, þá má benda á að stefnan gæti einnig skapað hvata eða aðstæður fyrir núverandi stærri keppinauta á svæðinu til þess að halda að sér höndum þegar kemur að því að loka bensínstöðvum, með þeirri áhættu að mögulega gæti nýr eða annar keppinautur opnað nýja bensínstöð á svæðinu. Slíkar aðstæður gætu unnið gegn hagræðingu á markaðnum sem gæti leitt til þess að fjölda eldsneytisstöðva núverandi keppinauta er viðhaldið á svæðinu.

8.1.4 Ályktun

Við upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins hjá sveitarfélögum bentu nokkur þeirra á að lítið hafi verið um eftirspurn eftir lóðum í kjölfar bankahrunsins þ.á m. á eldsneytismarkaðnum. Því er ekki

³⁶³ „Aðalskipulag Reykjavíkurborgar 2010-2030“ (febrúar 2014, bls. 224). Umhverfis- og skipulagssvið.

með marktækum hætti hægt að greina hvort og hvernig sveitarfélög líti til þeirra átta meginreglna sem finna má í álit nr. 3/2009 við gerð skipulagsáætlana og úthlutun á lóðum, sbr. 2. gr. álitsins. Staðreyndin er á hinn bóginn sú að umræddar átta meginreglur eru ekki bindandi og markmiðsákvæði skipulagslaga kveða ekki nægilega skýrt á um að horfa eigi til samkeppnislegra áhrifa við skipulagsgerð. Í ofanálag eru ekki í gildi reglur sem varða lóðaúthlutanir eða ákvarðanir tengdum lóðanotkun hjá sveitarfélögum. Samspil þessa birtist að mati Samkeppniseftirlitsins í því að lagaumhverfið á Íslandi tryggir ekki að í hvívetna séu þessi sjónarmið metin með markvissum hætti andspænis öðrum sjónarmiðum. Þessar aðstæður eiga á við um eldsneytismarkaðinn eins og aðra markaði.

Athuga skal að Samkeppniseftirlitið er ekki að halda því fram að samkeppnisleg sjónarmið eigi fyrirfram að veða þyngra en önnur sjónarmið við áætlanagerð eða ákvörðunartökur tengslum við lóðir eða skilmála í lóðasamningum. Þvert á móti. Sveitarfélög þurfa og eiga að þurfa við skipulagsáætlun sína og lóðaúthlutun að horfa til, veða og meta margvísleg málefnaleg sjónarmið, þ.á m. samkeppnisleg sjónarmið og umhverfisleg sjónarmið o.s.frv.

Samkeppniseftirlitið hefur sérstakar áhyggjur af samkeppnisskilyrðum á svæði Reykjavíkurborgar hvað varðar eldsneytismarkaðinn, en líkt og rakið er ítarlega í þessum kafla hefur sveitarfélagið markað stefnu í aðalskipulagi um að sporna gegn fjölgun eldsneytisstöðva. Þar er m.a. stefnt að því að ekki skuli úthlutað lóð undir nýja eldsneytisstöð nema önnur sé lögð niður á móti. Því skal haldið til haga að þessi stefna er byggð á umhverfislegum sjónarmiðum en á hinn bóginn verður að mati eftirlitsins að tryggja að hvorki stefnan sem slík eða framkvæmd sveitarfélagsins leiði af sér aðgangs- eða vaxtahindrun fyrir nýja eða minni keppinauta á svæðinu.

Brýnt er að stjórnvöld grípi til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja að samkeppnishindranir af þessu tagi eigi sér ekki stað af hálfu hins opinbera. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur upplýst Samkeppniseftirlitið um það að ráðuneytið fyrirhugi að taka til skoðunar, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun við næstu endurskoðun skipulagsreglugerðar, hvort rétt sé að kveða á um skyldu sveitarfélaga til að viðhafa samkeppnislegt mat við gerð skipulags.³⁶⁴ Samkeppniseftirlitið leggur ríka áherslu á að þessari vinnu verði hraðað eins og kostur er og sú endurskoðunarvinna taki jafnframt til regluverks vegna lóðaúthlutunar.

„[...] ráðuneytið fyrirhugi að taka til skoðunar, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og Skipulagsstofnun við næstu endurskoðun skipulagsreglugerðar, hvort rétt sé að kveða á um skyldu sveitarfélaga til að viðhafa samkeppnislegt mat við gerð skipulags.“

³⁶⁴ Bréf ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins frá 5. maí 2015 vegna eftirfylgni með álit nr. 3/2009.

8.2 Flutningsjöfnun olíuvara

8.2.1 Inngangur

Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara starfar samkvæmt lögum nr. 103/1994 en tilgangur þeirra er að jafna flutningskostnað á olíuvörum innanlands. Nær flutningsjöfnunin til flutninga bensíns og annarra olíuvara frá innflutningshöfn til annarra hafna á landinu sem geta tekið við eldsneytinu með leiðslu úr tankskipi. Einnig nær flutningsjöfnunin til flutninga á bensíni og dísilolíu, með tankbifreið frá olíubirgðatanki, til allra útsölustaða.

Til þess að fjármagna niðurgreiðslu á flutningi eldsneytis innanlands er lagt gjald á hvern innfluttan lítra (mismunandi eftir eldsneytistegund) sem fer til Flutningsjöfnunarsjóðs. Gjaldinu sem greitt er í

„Til þess að fjármagna niðurgreiðslu á flutningi eldsneytis innanlands er lagt gjald á hvern innfluttan lítra (mismunandi eftir eldsneytistegund) sem fer til Flutningsjöfnunarsjóðs.“

sjóðinn er deilt á olíufélögin í samræmi við umfang flutnings þeirra til mismunandi svæða á landinu.

Stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara og Bygðastofnun sjá um daglegan rekstur og greiðslur á kostnaði við flutningsjöfnun.

Olíufélögin sameiginlega, eða meirihluti þeirra, fara með eitt atkvæði við ákvarðanatöku í stjórn sjóðsins, sbr. ákvæði 6. gr. laganna.

Jöfnun flutningskostnaðar olíuvara er fyrst og fremst réttlætt með byggðasjónarmiðum, þ.e. henni er nánar tiltekið ætlað að jafna verð á olíuvörum og þar með lífskjör einstaklinga og starfsskilyrði fyrirtækja milli landsvæða á Íslandi. Er henni þannig ætlað að tryggja sama orkuverð alls staðar á landinu. Flutningsjöfnun olíuvara af þessu tagi hefur tíðkast allt frá árinu 1953 (bensín og olía) en einnig var jöfnun á flutningskostnaði á sementi frá árinu 1970.³⁶⁵ Niðurgreiðsla flutningskostnaðar á sementi var þó afnumin með lögum árið 2004.³⁶⁶ Flutningsjöfnun olíuvara er á hinn bóginn ennþá í gildi. Árið 2007 var fyrirhugað að afnema Flutningsjöfnunarsjóð en hætt var við það.

³⁶⁵ Á árunum 1953-1984 var niðurgreiðsla flutningskostnaðar olíu og bensín framkvæmd með svokallaðri verðjöfnun á grundvelli laga nr. 34/1953 og þá var í gildi hámarksverð á olíu og lagaskylda að selja olíu og bensín á sama verði hvar sem er á landinu. Með lögum nr. 81/1985 var tekin upp flutningsjöfnun. Áfram var í gildi hámarksverð og allt til ársins 1992. Í lögskýringargögnum með lögum nr. 81/1985 er sérstaklega tilgreint að flutningsjöfnun olíuvara byggji „á sömu grundvallaratriðum og í lögum um jöfnun flutningskostnaðar á sementi.“ Lög um jöfnun flutningskostnaðar á sementi voru að stofni til frá árinu 1973, sbr. niðurfelld lög nr. 62/1973, með síðari breytingum, sbr. lög nr. 63/2004 um afnám fyrrgreindra laga.

³⁶⁶ Við afnámið var meðal annars vísað til þess að samgöngur væru betri en þegar flutningsjöfnuninni var komið á, markaðsaðstæður og leikreglur á markaði hefðu gjörbreytt, hvort sem horft væri til samkeppnisreglna eða viðhorfa til afskipta ríkisins af atvinnulífinu. Frumvarp til laga um afnám laga nr. 62/1973, um jöfnun flutningskostnaðar á sementi, með síðari breytingum, 130. löggj.þ., þskj. 1019, 690. mál. Vefútgáfa Alþingistiðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/130/s/1019.html> [Sótt á vefinn 29. júní 2015]. Var einnig bent á að kerfið þjónaði best þeim sem önnuðust dreifinguna en væri ekki kaupendum sements til hagsbóta. Valgerður Sverrisdóttir, þáverandi

8.2.2 Fyrirkomulag inn- og útgreiðslna

Eins og áður segir greiða innflytjendur olíuvara gjald til Flutningsjöfnunarsjóðs. Þeir innflytjendur sem annast innanlandssölu í öllum landshlutum greiða flutningsjöfnunargjald af sölu í hverjum mánuði eigi síðar en síðasta virka dag að þremur mánuðum liðnum frá lokum solumánaðar. Á sama tíma er endurgreiddur sá flutningskostnaður sem til hefur fallið á sama tímabili samkvæmt skilgreiningu stjórnar sjóðsins á flutningskostnaði á hverjum tíma. Þessir aðilar greiða því nettó í sjóðinn eða eftir atvikum fá greitt nettó úr sjóðnum standi þannig á. Aðrir innflytjendur greiða flutningsjöfnunarsjóðsgjald við innheimtu aðflutningsgjalda miðað við innflutt móttekið magn. Komi til að þessir aðilar eigi rétt á endurgreiðslu úr sjóðnum vegna flutninga geta þeir sótt um endurgreiðslu. Leiðir fyrrgreint til þess að innflytjendur sem ekki eiga rétt á endurgreiðslu úr sjóðnum fá að jafnaði þremur mánuðum skemmri gjaldfrest en þeir innflytjendur sem eiga rétt á endurgreiðslu úr sjóðnum.

Sjóðnum hefur verið skipt upp í fimm undirsjóði og er haldið utan um hvern sjóð fyrir sig. Samkvæmt upplýsingum frá Flutningsjöfnunarsjóði er endurgreiðslum úr sjóðnum þannig háttað að endurgreiddur er kostnaður við sjóflutninga á olíu frá innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna og útsölastaða í byggð sem flutt er til. Landflutningsjöfnun er einungis greidd fyrir landflutninga á bensíni, flugbensíni og gasolíu og ætíð er miðað við næstu birgðastöð eða innflutningshöfn í því sambandi. Endurgreiðslur úr sjóðnum vegna flutninga fara eftir fyrirfram skilgreindu flutningsmynstri og samkvæmt sölu á hverjum stað í hverjum mánuði. Flutningsjöfnunarsjóður greiðir einungis þann kostnað sem af flutningum hlýst eftir þeim töxtum sem skilgreindir hafa verið. Þannig er ekki t.d. endurgreitt fyrir afgreiðslu- og dælingarkostnað bifreiða eða rekstur birgðastöðva úti á landi.

Samkvæmt upplýsingum Flutningsjöfnunarsjóðs nær jöfnun flutningskostnaðar ekki til flutnings á bensíni og gasolíu frá viðurkennndri birgðastöð eða innflutningshöfn að útsölastöðum, né til annarrar afhendingar, innan samfellds þéttbýlis þar sem birgðastöð í skilgreindum flokkum Flutningsjöfnunarsjóðs er staðsett. Þá nær jöfnun flutningskostnaðar á landi ekki til afhendingar á höfuðborgarsvæðinu. Kjalarnes er þó þar undanskilið. Flutningsjöfnun á landi hefst því þegar afhendingarstaður er landfræðilega orðinn nær útsölastað, sem flutningsjafnað er til, og komið er út fyrir samfellt þéttbýli viðkomandi birgðastöðvar eða innflutningshafnar, samkvæmt skilgreiningu Flutningsjöfnunarsjóðs á hverjum tíma. Flutningsjöfnunin tekur þá mið af þeirri flutningsjöfnun sem fæst við afhendingu á næsta útsölastað. Samkvæmt upplýsingum Flutningsjöfnunarsjóðs er við

iðnaðarráðherra (2004), flutningsmaður frumvarpsins. 1. umræða 8. mars 2004 um frumvarp til laga um afnám laga nr. 62/1973, um jöfnun flutningskostnaðar á sementi, með síðari breytingum. Vefútgáfa Alþingistíðinda slóð: <http://www.althingi.is/altext/130/03/r08175457.sgml> [Sótt á vefinn 30. júní 2015].

ákvörðun flutningsjöfnunar á landi ekki greitt fyrir akstur fyrstu 20 km frá Reykjavík og ekkert fyrir akstur fyrstu 5 km frá öðrum birgðastöðvum á landsbyggðinni.

Sérstakt fyrirkomulag gildir um innheimtu flutningsjöfnunargjalds og endurgreiðslu séu olúvörur fluttar með sjóleiðis kringum landið. Ekki er eingöngu um það að ræða að fleiri olúvörur falli undir þá flutningsjöfnun heldur er kerfið byggt upp með allt öðrum hætti. Samkvæmt upplýsingum Flutningsjöfnunarsjóðs er endurgreitt úr sjóðnum fyrir flutninga á olú á næstu höfn sem tekið getur við olú úr skipi með leiðslu í hverjum skilgreindum flokki flutningsjöfnunar og skiptir ekki máli hvaða olúfélag er með birgðastöð á staðnum.

„Að mati eftirlitsins er fyrirkomulag flutningsjöfnunar nokkuð flókið, sér í lagi ef tekið er mið af frekar háum rekstrarkostnaði sjóðsins og tiltölulega lágum nettó-útgreiðslum úr sjóðnum [...]“

Að mati eftirlitsins er fyrirkomulag flutningsjöfnunar nokkuð flókið, sér í lagi ef tekið er mið af frekar háum rekstrarkostnaði sjóðsins og tiltölulega lágum nettó-útgreiðslum úr sjóðnum, sbr. síðari umfjöllun. Ef horft er til landsvæða og hvernig flutningsjöfnun skiptist milli landshluta er ljóst að neytendur á höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesi greiða mun meira til sjóðsins en þeir fá til baka, aðrir landshlutar eru eða ættu að vera viðtakendur.³⁶⁷

8.2.3 Lágar endurgreiðslur og hlutfallslega hár rekstrarkostnaður

Öll olúfélögin greiða flutningsjöfnunargjald í sjóðinn. Eins og sjá má í töflum 47 og 48 er N1 alla jafna eina félagið sem fær endurgreitt úr sjóðnum. Hin skila meiru til sjóðsins en þau fá úr honum, hvort sem einungis er litið er til bifreiðabensíns eða til allra olútegunda.

Tafla 47. Endurgreiddur flutningskostnaður af frádregnu flutningsjöfnunargjaldi (þús. kr.) fyrir bifreiðabensín (bensín og dísilolíu) árin 2008 – 2012.

Ár	Ýmsir	Atlantsoía	N1	Olúverzlun		
				Íslands	Skeljungur	Samtals
2008	-2	-11.688	11.596	-899	-1.081	-2.074
2009	-5	-4.863	15.109	0	-632	9.609
2010	-1	-12.272	8.752	-5.763	-6.597	-15.881
2011	-1	-10.252	16.653	-1.537	-1.737	3.127
2012	-2	-9.627	14.329	-3.375	-2.902	-1.577

³⁶⁷ Ársreikningar Flutningajöfnunarsjóðs árin 2008-2012. Ber þó að geta þess að samkvæmt ársreikningi árið 2008 og 2009 greiddi Norðurland eystra meira til Flutningajöfnunarsjóðsins en svæðið fékk endurgreitt úr sjóðnum.

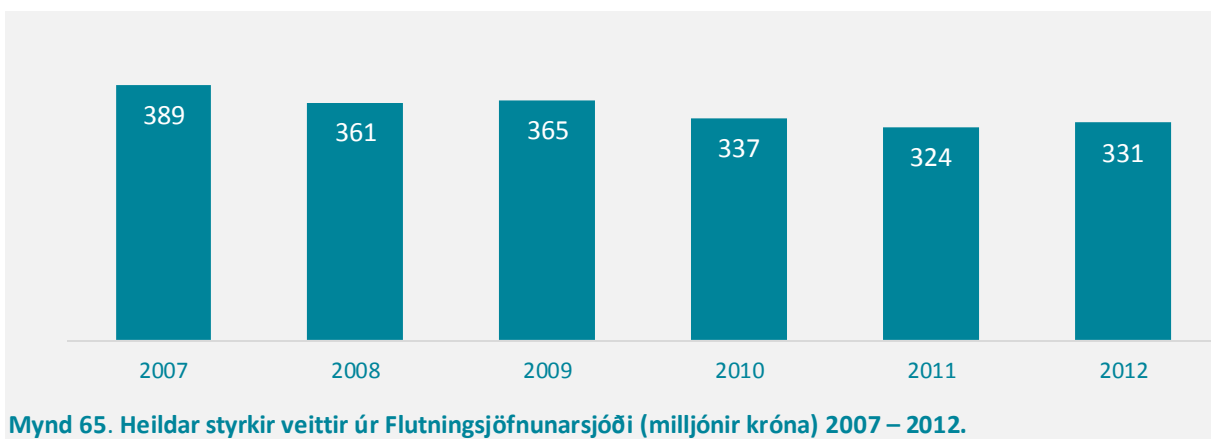
Tafla 48. Endurgreiddur flutningskostnaður af frádregnu flutningsjöfnunargjaldi (þús. kr.) fyrir allar olíutegundir árin 2008 til 2012.

Ár	Ýmsir	Atlantsolía	N1	Olíuverzlun		
				Íslands	Skeljungur	Samtals
2008	- 9	- 26.137	30.596	- 10.211	- 11.359	- 17.121
2009	- 154	- 8.117	32.876	- 808	- 12.063	11.734
2010	- 9	- 20.036	20.240	- 16.335	- 18.903	- 35.042
2011	- 3	- 18.224	39.045	- 3.016	- 5.354	12.449
2012	- 12	- 17.979	28.327	- 2.733	- 15.728	- 8.125

Líkt og töflur 47 og 48 sýna er misjafnt á milli ára hvort greitt er meira í sjóðinn eða úr honum. Að meðaltali eru heildarendurgreiðslur vegna bifreiðabensíns 1,5 m. kr. lægri en samsvarandi flutningsjöfnunargjald og heildarendurgreiðslur vegna allra olíutegunda 7,2 m. kr. lægri. Munurinn var sérstaklega mikill árið 2010. Þessar upphæðir eru þó ekki háar í víðara samhengi en til að mynda var heildarkostnaður við dreifingu og birgðahald á eldsneyti um 3,9 milljarðar króna á árinu 2014 ári skv. tölum frá olíufélögnum.³⁶⁸

Eins og sjá má er N1 eina fyrirtækið á árinu 2012 sem fær greitt meira frá sjóðnum en það er að greiða til hans, eða um 28 milljónir króna. Að teknu tilliti til inn- og útgreiðslna frá sjóðnum greiðir Atlantsolía mest til hans, 18 milljónir króna, Skeljungur næst mest, um 16 milljónir króna og Olís um 3 milljónir króna.

„[...] N1 eina fyrirtækið á árinu 2012 sem fær greitt meira frá sjóðnum en það er að greiða til hans, eða um 28 milljónir króna.“



³⁶⁸ Þess ber að geta að mögulegt er að fyrirtækin hafi ekki metið kostnaðinn með nákvæmlega sama hætti og því ber að líta á þessa tölu vísbendingu um kostnaðar vegna birgðahalds og dreifingar.

Allur kostnaður af starfsemi Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara greiðist af tekjum sjóðsins og skal tekið tillit til þess við ákvörðun flutningsjöfnunargjalds, sbr. 1. mgr. 9. gr. laganna. Þegar rekstrarkostnaður sjóðsins er skoðaður er hann þó nokkur í hlutfalli við nettó greiðslur úr sjóðnum. Í dæmaskyni má nefna að árið 2012 var rekstrarkostnaður Flutningsjöfnunarsjóðs samtals 10 milljónir kr. en sama ár greiddu Atlantsóla, Olís og Skeljungur um 37 milljónir (nettó) í sjóðinn en N1 fékk 28 milljónir (nettó) úr sjóðnum.

„Að meðaltali námu styrkir sjóðsins árin 2007 til 2012 á milli 300 og 400 milljónum kr. á ári, þar af um þrír fjórðu vegna bifreiðaeldsneytis.“

Þó ber að hafa í huga að styrkur á hvern lítra skiptir olíufélögin mun meira máli við ákvarðanir um staðsetningu stöðva heldur en nettó styrkir. Þeir geta verið frá núll krónum eins og í Reykjavík og allt að 5,4 krónur á lítra. Hæstir eru styrkirnir á Norðurfirði á Ströndum sem eru 336 km. frá næstu birgðastöð. Að meðaltali námu heildarstyrkir sjóðsins árin 2007 til 2012 á milli 300 og 400 milljónum króna á ári, þar af var um þrír fjórðu vegna bifreiðaeldsneytis.

8.2.4 Fyrri afskipti samkeppnisyrvalda

Samkeppnisyrföld hafa um nokkurra ára skeið bent á að tilvist flutningsjöfnunar ásamt fyrirkomulagi Flutningsjöfnunarsjóðs, þ.á m. stjórnarseta fulltrúa olíufélaganna og upplýsingagjöf til og milli olíufélaganna gegnum sjóðinn, stríði gegn markmiðum samkeppnislaga.

Má þar fyrst benda á álit samkeppnisyrvalda nr. 11/1995 vegna erindis Skeljungs hf. varðandi ákvæði laga um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara.

Í öðru lagi vísast til erindis Samkeppniseftirlitsins til þáverandi viðskiptaráðherra frá 9. janúar 2008 vegna vinnu starfshóps ráðuneytisins um fyrirkomulag flutningsjöfnunar en starfshópur þessi var settur á laggirnar eftir að fyrirhugað var að fella gjaldið niður.³⁶⁹ Skýrsla þess starfshóps kom út í júlí árið 2008 en niðurstaðan var ekki einróma og fyrirkomulag flutningsjöfnunar því ekki breytt.³⁷⁰

Samkeppniseftirlitið fjallaði einnig um opinberar samkeppnishömlur Flutningsjöfnunarsjóðs í skýrslu eftirlitsins nr. 2/2008 *Öflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*.³⁷¹

³⁶⁹ Í frumvarpi fjárlaga fyrir árið 2008 var gert ráð fyrir afnámi Flutningsjöfnunarsjóðs. Því var frestað og vildi þásitjandi viðskiptaráðherra skoða málið nánar. Í kjölfarið var starfshópurinn skipaður af viðskiptaráðuneytinu. Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2008, þskj. 1, 1. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/135/s/0001.html> [Sótt á vefinn 6. júlí 2015].

Eins og fram kemur í nefndaráli fjárlaganefndar þetta ár var niðurfellingu sjóðsins frestað þar til áhrif niðurfellingar hefðu verið skoðuð nánar, sjá nefndaráli fjárlaganefndar um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2008, þskj. 338, 1. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag flutningsjöfnunar er aðgengileg á vef atvinnuvegaráðuneytisins.

³⁷⁰ Hér er rétt að hafa í huga að fulltrúi fjármálaráðuneytisins í starfshópnum taldi ekki ástæðu til að hætta við fyrri áform um að leggja niður flutningsjöfnunarsjóð olíuvara eða að ástæða væri til að grípa til sértækra aðgerða vegna þess.

³⁷¹ Sjá skýrslu nr. 2/2008 „Öflug uppbygging: Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi“ (bls. 14 auk bls. 95 og 97) um samkeppnishindranir og lausnir eða tillögur Samkeppniseftirlitsins um opnun olíumarkaðsins.

Um mitt ár 2014 var komið að því að atvinnu- og nýsköpunarráðherra skyldi skipa í nýja stjórn fyrir Flutningsjöfnunarsjóðs. Með bréfi dags. 26. ágúst 2014 upplýsti Samkeppniseftirlitið atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið um markaðsrannsóknina og skoðun eftirlitsins á skaðlegum áhrifum stjórnarsetu fulltrúa olíufélaganna í sjóðnum á samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Í því sambandi var í bréfi Samkeppniseftirlitsins áréttað að ein af grundvallarreglum samkeppnislaga væri bann við

„Reynslan hefði sýnt að vettvangur fyrir ólögmaett samráð eða samvinnu keppinauta sem skaðar samkeppni gæti oft verið þar sem fulltrúar þeirra hittast vegna sameiginlegra hagsmuna fyrirtækjanna.“

samvinnu og samráði keppinauta. Reynslan hefði sýnt að vettvangur fyrir ólögmaett samráð eða samvinnu keppinauta sem skaðar samkeppni gæti oft verið þar sem fulltrúar þeirra hittast vegna sameiginlegra hagsmuna fyrirtækjanna. Slíkt sé sérstaklega áhættusamt þegar um væri ræða helstu keppinauta á fákeppnismarkaði og samvinnan varðaði málefni sem með beinum hætti tengjast starfsemi þeirra á markaði. Í ljósi þess taldi eftirlitið æskilegt að komið væri í veg fyrir slíkt stjórnarfyrirkomulag eftir fremsta megni. Kom fram í bréfi Samkeppniseftirlitsins að enn ríkari skyldur myndu hvíla á opinberum aðilum að stuðla ekki að slíku fyrirkomulagi. Því væri mikilvægt að horfið yrði frá núverandi fyrirkomulagi með stjórnarsetu þriggja fulltrúa olíufélaganna í stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs og að skipaður yrði einn óháður sameiginlegur fulltrúi þeirra í stjórnina. Í kjölfarið skipaði ráðherra stjórn sjóðsins þar sem olíufélögin áttu sameiginlega einn óháðan fulltrúa. Eftir þörfum verður vísað í eftirfarandi umfjöllun til framangreindra skrifa og skýrslna.

8.2.5 Samkeppnishindranir

Líkt og rakið hefur verið hér að framan hefur Samkeppniseftirlitið áður fjallað um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara og látið sig varða þær samkeppnishindranir sem gjaldtakan og fyrirkomulag hennar fela í sér að mati eftirlitsins. Auk þessa var við vinnslu markaðsrannsóknarinnar óskað eftir áliti frá dr. Gylfa Magnússyni, dósent við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara. Nánar tiltekið var óskað eftir hagfræðilegu áliti um eftirfarandi atriði:

1. Almennt mat á þeim áhrifum sem flutningsjöfnun á olíuvörum getur haft á samkeppni á eldsneytismarkaðnum.
2. Ef flutningsjöfnun hefur skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum er óskað eftir mati á hvaða hátt er hægt að jafna flutningskostnað olíuvara með sem minnstum skaða.

Álitið er að finna í viðauka D.1.

Í áliti Gylfa eru niðurstöðurnar hvað fyrra atriðið varðar í hnotskurn þær að áhrif flutningsjöfnunar á samkeppni á eldsneytismarkaðnum eru tvenns konar. Annars vegar batni að einhverju marki staða þeirra keppinauta á markaðnum sem selja olíuvörur í dreifbýli samanborið við þá sem selja slíkar

vörur í þéttbýli (verðbjögun). Á hinn bóginn leiði upplýsingagjöfin af núverandi fyrirkomulagi að öllum líkindum til slæmra áhrifa á samkeppni á eldsneytismarkaðnum á landinu í heild sinni.

Þegar fyrra atriðið er metið þá telur Gylfi eitt olúfélaganna, N1, hafa sérstöðu að því leyti að vægi dreifbýlis í starfsemi fyrirtækisins er talsvert meira en hinna olúfélaganna sem greiða í sjóðinn. Fyrir vikið sé það alla jafna eina fyrirtækið sem fái greitt meira úr flutningsjöfnunarsjóði en svarar gjaldi til sjóðsins. Hin þrjú olúfélögin skili því meiru til sjóðsins en þau fái úr honum. Þá tekur Samkeppniseftirlitið undir það með Gylfa að í því sambandi sé mikilvægt að hafa í huga að í öllum tilfellum er um tiltölulegar lágar upphæðir að ræða. Þannig hlaupa nettógreiðslur á nokkrum tugum miljóna króna á ári, sem Gylfi telur lítið í hlutfalli við heildarveltu hvers fyrirtækis. Þetta eru einnig lágar fjárhæðir í samanburði við heildarflutningskostnað olúfélaganna. Niðurgreiðsla eða styrkur vegna flutningskostnaðar til dreifðari byggða nemur þannig óverulegum fjárhæðum á hvern seldan lítra af bensíni og gasolíu eða 0,43 kr. á lítra fyrir bensín en 0,73 kr. á lítra fyrir gasolíu árið 2012. Af þessu leiðir að þessar greiðslur, til jöfnunar á flutningskostnaði, breyta vart miklu um samkeppnisstöðu hvers þessara fjögurra fyrirtækja eða eðli samkeppni á milli þeirra.

Þá er mikilvægt að skoða skaðleg áhrif upplýsingagjafar til olúfélaganna gegnum Flutningsjöfnunarsjóðinn. Í álit Gylfa er tekið undir og fjallað um skaðleg áhrif upplýsingagjafarinnar og bent á að auðvelt sé að sníða þennan agnúa af fyrirkomulaginu án áhrifa á rekstur sjóðsins. Fjallað er nánar um skaðleg áhrif þessarar upplýsingagjafar í kafla 5.7.2 um gagnsæi hér framar í frummatsskýrslunni. Að sama skapi er í þeim kafla fjallað um skaðleg áhrif þess á samkeppni á eldsneytismarkaðnum að fulltrúar olúfélaganna sitji saman í stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs. Frummat eftirlitsins er það að tilvist fulltrúa olúfélaganna eða sameiginlegs fulltrúa þeirra í stjórn sjóðsins byggi ekki á efnislegum rökum.³⁷² Stjórn sjóðsins getur hæglega eftir þörfum kallað skriflega eftir sjónarmiðum félaganna, sé þess talin þörf og nauðsyn.

Hér að framan má sjá samantekt um fyrirkomulag innheimtu flutningsjöfnunargjaldsins og endurgreiðslna úr sjóðnum. Augljóst er að þetta fyrirkomulag er ekki eins einfalt og áður nefndur starfshópur ráðherra um afnám sjóðsins heldur fram í skýrslu sinni frá árinu 2008.³⁷³ Samkeppniseftirlitið tekur undir það sem fram kemur í álit Gylfa að reglur Flutningsjöfnunarsjóðs byggja á flóknum og torskildum reiknireglum. Rekstrarkostnaður sjóðsins er hár að teknu tilliti til þeirra styrkja sem á endanum ættu að skila sér til dreifðari byggða. Er jafnframt tekið undir með Gylfa

³⁷² Heimild ráðherra til að skipa fulltrúa olúfélaga í stjórn kom inn með lögum nr. 103/1994 með vísan til þess að það hefði tíðkast í framkvæmd. Hvorki þar í lögskýringargögnum eða fyrri lögum er að finna efnislegar röksemdir fyrir því að olúfélögin hafi beina aðkomu að stjórn sjóðsins.

³⁷³ „Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag flutningsjöfnunar“ (júlí 2008, bls. 6). Þar segir eftirfarandi: „Það er álit starfshópsins að það fyrirkomulag sem viðhaft er við jöfnun á flutningskostnaði olíuvara skv. lögum nr. 103/1994 sé að mörgu leyti einfalt og skilvirkt“.

að það hljóti að koma til álita að nota mun einfaldri og gagnsærri reglur um úthlutunina. Slíkt er að auki í samræmi við útgefna stefnu núverandi ríkisstjórnar um einfaldara regluverk fyrir atvinnulífið.

Ótvírætt geta verið byggðasjónarmið fyrir flutningsjöfnun olíuvara sem miða að því að styrkja dreifbýli og svæði á Íslandi. Í skýrslu meirihluta starfshópsins um endurskoðun á tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs árið 2008 var meðal annars vísað til þess að hár flutningskostnaður fyrirtækja á landsbyggðinni getur dregið úr samkeppnishæfni þeirra í samanburði við önnur fyrirtæki í þéttari byggðum.³⁷⁴ Þetta er rétt en aftur á móti þarf að horfa á starfsskilyrði fyrirtækja með heildstæðari hætti að mati Samkeppniseftirlitsins, t.d. eins gert er í álitum Gylfa varðandi skattlagningu, ytri áhrif, samfélagslegs jaðarkostnaðar o.s.frv.

Þá geta aðstæður landsvæða, einstaklinga og fyrirtækja, í dreifðari byggðum verið mjög ólík. Þannig eru samkeppnis- og rekstrarskilyrði frábrugðin fyrir hvert svæði, jafnvel niður á fyrirtæki eftir starfsgreinum. Þetta ræðst því af heildarmati á mörgum þáttum, t.a.m. hvort á svæðinu sé um að ræða þjónustu- eða framleiðslufyrirtæki. Þá ræðst hagkvæmasta staðsetning fyrirtækis af því hversu mikilli framlegð hver fermetri húsnæðis skilar til fyrirtækisins og síðan hve mikið kostar að flytja afurðirnar á markað frá framleiðslustað. Fyrirtæki sem hafa mikla framlegð á hvern fermetra treysta sér þess vegna til að greiða hærra verð eða leigu fyrir land/húsnæði og spara í flutningskostnaði. Önnur fyrirtæki, með lága framlegð af landinu/húsnæðinu, kjósa aftur á móti að greiða lægra verð eða leigu fyrir landið og vera í meiri fjarlægð og þá með hærri flutningskostnaði.³⁷⁵ Í þessu sambandi ber að geta þess að áðurgreindur meirihluti starfshóps um Flutningsjöfnunarsjóð árið 2008, lagði til að lög um sjóðinn yrðu endurskoðuð m.a. með það í huga að afmarka á annan hátt þau landsvæði sem jöfnunin tekur til.³⁷⁶ Var slík afmörkun upphaflega stefnan í frumvarpi sem varð að lögum nr. 103/1994 hvað landflutninga varðaði en frumvarpið breyttist í meðferð þingsins og náði flutningsjöfnun til alls landsins óháð nauðsyn hvers svæðis.³⁷⁷

„[...] ýmsar aðrar leiðir færar til þess að ná byggðamarkmiðum heldur en með niðurgreiðslum á flutningskostnaði olíuvara.“

³⁷⁴ „Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag flutningsjöfnunar“ (júlí 2008, bls. 7-8).

³⁷⁵ Sjá nánar: Axel Hall, Ásgeir Jónsson, Sveinn Agnarson: „Byggð og búseta. Þéttbýlismyndun á Íslandi“ (2002, bls. 70-76). Hagfræðistofnun Íslands. Sjá einnig: „Skýrsla nefndar um flutningskostnað“ (2003, bls. 30-32). Innanríkisráðuneytið.

³⁷⁶ „Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag flutningsjöfnunar“ (júlí 2008, bls. 7). Atvinnuvegaráðuneyti.

³⁷⁷ Frumvarp til laga um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara. 117. löggi.þing, þskj. 852, 544. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda. 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins var svohljóðandi:

„Jafnframt nær jöfnun flutningskostnaðar til landflutninga með tankbifreið frá næstu innflutningshöfn eða höfn sem getur tekið við olíuvörum frá tankskipi úr olíuleiðslu til verslunarstaða þeirra er hér greinir: Hveragerði, Selfoss, Laugarvatn, Laugarás, Flúðir, Hella, Hvolsvöllur, Vík í Mýrdal, Kirkjubæjarklaustur, Fagurhólsmýri, Egilsstaðir, Ásbyrgi, Reykjahlíð við Mývatn, Laugar í Suður-Þingeyjarsýslu, Brjánslækur, Króksfjarðarnes, Skriðuland, Búðardalur, Reykholt í Borgarfirði, Borgarnes.“ Breytingartillögur efnahags- og viðskiptanefndar voru samþykktar og þar með tók jöfnun flutningskostnaðar í landflutningum til allrar byggðar á landinu en ekki

Má geta þess að í skýrslu starfshóps samgönguráðuneytisins frá árinu 2003 um flutningskostnað kemur fram að af öllum líkindum væri „*ráðlegast að taka upp einhvers konar beina flutningastyrki til atvinnugreina sem talið er að eigi undir högg að sækja staðsetningar sinnar vegna.*“ Ef til þess kæmi að taka upp slíkt kerfi yrði hins vegar nauðsynlegt að skilgreina þau markmið sem slíkum flutningsstyrk er ætlað að ná fram og ákveða hversu mikilla útgjalda stjórnvöld vilja stofna til í þessu skyni. Stjórnvöld virðast hafa framkvæmt fyrrgreint með lögum nr. 160/2011 sem hafa það markmið að styðja við framleiðsluþætti og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni með því að jafna flutningskostnað framleiðenda sem búa við skerta samkeppnisstöðu vegna hærri flutningskostnaðar en framleiðendur staðsettir nær markaði. Í því ljósi er þörf á jöfnun á samkeppnisstöðu fyrirtækja á landsbyggðinni vegna hás flutningskostnaðar nú ekki lengur fyrir hendi þar sem hann er jafnaður í samræmi við lög nr. 160/2011 og því óþarft að niðurgreiða einnig flutning á olíuvörum.³⁷⁸

Líkt og Gylfi bendir á í álitinu þá eru engar skýrar vísbendingar um að fyrirkomulag flutningsjöfnunar olíuvara með Flutningsjöfnunarsjóði, sem byggir á byggðarsjónarmiðum, sé best til þess fallið að jafna flutningskostnað olíuvara í landinu. Því sé ólíklegt að þetta fyrirkomulag sé besta leiðin til að taka á vanda slíkra staða þótt hún geti bætt stöðuna. Eins og Gylfi nefnir í álitinu eru ýmsar aðrar leiðir færar til þess að ná byggðamarkmiðum heldur en með niðurgreiðslum á flutningskostnaði olíuvara. Í því sambandi benda samkeppnisyfirlit á að við afnám á jöfnun flutningskostnaðar á sementi var horfið frá jöfnun flutningskostnaðar. Kerfið þótti barn síns tíma og frekar horft til þess að stuðla að þróun og hagsæld dreifðari byggða með almennum styrkjum.

8.2.6 Ályktun

Við markaðsrannsóknina er við samkeppnismatið horft til þess og greint hvort og hvernig regluverk eða framkvæmd stjórnvalda hefur neikvæð áhrif á aðstæður til samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Samkeppniseftirlitið hefur undanfarin ár bent á að tilvist flutningsjöfnunar samkvæmt lögum nr. 103/1994 og framkvæmd Flutningsjöfnunarsjóðs stríði gegn markmiðum samkeppnislaga. Gagnrýnin snýr annars vegar að upplýsingagjöf sjóðsins til starfandi keppinauta (framkvæmd) og hins vegar að fyrirkomulagi laganna vegna stjórnskipan sjóðsins (lagaumhverfi).

Líkt og fjallað er um í kafla 5.7 hér að framan, um gagnsæi og niðurstöðurnar dregnar saman, þá eru aðstæður með þeim hætti að olíufélögin fá með beinum hætti upplýsingar afhentar frá sjóðnum um aðra keppinauta. Upplýsingagjöf til keppinautanna með þessum hætti eykur gagnsæi á markaðnum og getur það auðveldað starfandi fyrirtækjum að samhæfa hegðun sína. Þannig skapar regluverkið og framkvæmd stjórnvalds aðstæður á markaði sem Samkeppniseftirlitið telur hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

afmarkaðra staða. Þetta virðist ekki hafa verið rökstutt sérstaklega, sjá vefútgáfu Alþingistiðinda um mál nr. 544, 117. löggj.þ., aðgengilegt á slóð <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=117&mnr=544> [Sótt á vefinn 30. júní 2015].

³⁷⁸ Sjá nánar á vefsíðu Byggðastofnunar.

Lagaumhverfi flutningsjöfnunarsjóðs um skipan stjórnar er sömuleiðis talið hafa skaðleg áhrif á samkeppni, en lögin kveða á um aðkomu keppinauta að stjórn sjóðsins þar sem hið opinbera skapar vettvang fyrir keppinauta til að reglulega hittast og ræða sameiginlega hagsmuni.

Samkeppniseftirlitið telur því með vísan til framangreinds að færa megi fyrir því sterk rök að löggjafinn þurfi að endurskoða með heildstæðum hætti umgjörð og/eða tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs, eða a.m.k. er afar brýnt að breyta framkvæmd og ákvæði laganna sem stuðlar að samkeppnishamlandi upplýsingagjöf til olúfélaganna. Þá er sömuleiðis brýnt að breyta ákvæðum laganna um skipan í stjórn sjóðsins og gera stjórnina algerlega óháða olúfélögunum.

8.3 Opinber innkaup

Núgildandi reglur um opinber útboð er að finna í lögum nr. 65/1993 um framkvæmd útboða og lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup. Einnig má nefna lög nr. 84/2001 um skipan opinberra framkvæmda sem fjalla um kaup hins opinbera á byggingu, viðhaldi eða breytingu mannvirkja. Í lögum um opinber innkaup, með síðari breytingum, er að finna regluverk sem snýr að innkaupum ríkis og sveitarfélaga á þjónustu, verkum og vörum. Ákvæði 1. gr. fjallar um tilgang laganna en þar kemur fram að þeim sé ætla að tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við tiltekin innkaup hins opinbera.

Samkeppniseftirlitið telur að útboð af hálfu opinberra aðila séu til þess fallin að efla samkeppni og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum, sbr. skýrsla eftirlitsins nr. 2/2008 *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, sbr. jafnframt álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Úthlutun ríkisstyrks til áætlunarflugs milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur*. Þá gaf Samkeppniseftirlitið út álit nr. 4/2009 *Opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir* þar sem fjallað var um opinber innkaup og hvernig útboð geta haft jákvæð áhrif á samkeppni. Þar er mælt til þess að aðstandendur opinberra útboða gæti þess að farið sé að samkeppnislögum við framkvæmd útboða og settur fram gátlisti í því skyni að auðvelda aðilum að sporna við og koma auga á samkeppnishindranir.

„Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að hið opinbera gæti þess við framkvæmd útboða og gerð útboðsskilmála að farið sé að samkeppnislögum og að gætt sé að markmiðum laga um opinber innkaup varðandi virka samkeppni og jafnræði keppinauta [...].“

Með lögum um opinber innkaup eru settar fram nákvæmar reglur um framkvæmd útboða og hvernig útboðsskilmálar opinberra aðila skuli vera settir fram, sbr. 38. gr. laganna. Má leiða að því líkur að umræddar reglur megi túlka sem sérlög gagnvart samkeppnislögum í ákveðnum tilvikum sem

takmarki heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar þrátt fyrir að útboð opinberra aðila hafi skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að hið opinbera gæti þess við framkvæmd útboða og gerð útboðsskilmála að farið sé að samkeppnislögum og að gætt sé að markmiðum laga um opinber innkaup varðandi virka samkeppni og jafnræði keppinauta, s.s. hvort tilteknir keppinautar séu útilokaðir frá útboðum með framsetningu skilmála. Þetta gildir jafnt um útboð fyrir keppinauta á eldsneytismarkaði eins og öðrum mörkuðum.

8.4 Undanþáguheimild í samkeppnislögum

Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga ber fyrirtækjum að sækja um undanþágu til Samkeppniseftirlitsins ætli þau að hafa með sér samstarf sem ella myndi fela í sér ólögmett samráð skv. 10. gr. samkeppnislaganna. Þetta lagaumhverfi tekur til allra fyrirtækja, þ.e. ekki eingöngu olíufélaganna. Vert er að fjalla um þennan þátt í frummatsskýrslu þessari þar sem samkeppnislögin gera ráð fyrir að fyrirtæki eins og olíufélögin geti t.a.m. vegna hagræðingarsjónarmiða, eins og hér er framan eru rakin, átt með sér samstarf, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum sem talin eru upp í 15. gr. laganna.³⁷⁹

Í sjónarmiðum Skeljungs og Atlantsolíu sem lögð voru fram við markaðsrannsóknina kemur fram að heimild fyrirtækjanna til samstarfs á birgða- og dreifingarstiginu sé takmörkuð þar sem sækja þurfi um undanþágu Samkeppniseftirlitsins samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga. Í stuttu máli virðast þessi sjónarmið vera á þá leið að þetta ákvæði samkeppnislaga, um undanþágu, takmarki samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Með þessu hafi skapast aðgangshindrun að birgðatönkum á einstökum svæðum á landinu. Þetta eigi rætur að rekja til þess að fyrirtæki (lóðrétt samþætt) sem starfi á birgðastiginu geti haldið öðrum smásölum frá því að starfa á hlutaðeigandi markaði með því að vísa

„Vandkvæði samkeppninnar liggja í þeim hindrunum sem eru til staðar á markaðnum, en ekki úrræðum samkeppnislaga til að ryðja þeim úr vegi.“

í að það þurfi undanþágu Samkeppniseftirlitsins fyrir samstarfinu. Undanþáguskilyrði samkeppnislaga sé þannig aðgangshindrun fyrir nýja smásala og vaxtarhindrun fyrir starfandi smásala sem hyggjast einnig starfa á landfræðilegum mörkuðum, þar sem viðkomandi rekur ekki eigin birgðatank.

³⁷⁹ Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga eru skilyrðin eftirfarandi (öll skilyrðin þurfa að vera uppfyllt):

a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir,

b. veiti neytendum sanngiarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,

c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og

d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“

Samkeppniseftirlitið telur tilefni til að víkja nánar að þessu. Lóðrétt samþætt fyrirtæki með fyrrgreinda umrædda birgðaaðstöðu á markaðnum geta almennt ekki neitað keppinauti á smásölustigi um aðgang að birgðatanki með því að bera fyrir sig að þá þurfi að sækja um undanþáguheimild skv. 15. gr. samkeppnislaga til Samkeppniseftirlitsins. Samkeppnislög banna samkeppnishamlandi samstarf keppinauta, sbr. 10. gr. samkeppnislaga. Óumdeilt er að slíkt samstarf er almennt til þess fallið að valda miklu tjóni fyrir viðskiptavinum, keppinauta sem utan þess standa og samfélagið allt. Í tilteknum undantekningartilvikum getur samstarf keppinauta, sem fellur undir bann 10. gr., hins vegar verið réttlætjanlegt, enda uppfylli samstarfið skilyrði 15. gr. samkeppnislaga. Að baki undanþágunni býr sú hugsun að markmiðum samkeppnislaga um bættu nýtingu framleiðsluþátta verði í tilteknum tilvikum betur náð með samstarfi keppinauta. Hyggi fyrirtæki á samstarf ber þeim að sýna fram á að skilyrði 15. gr. eigi við.

Í þessu ljósi er ekki hægt að líta á framangreind ákvæði samkeppnislaga sem aðgangshindrun inn á markaði. Bann 10. gr. samkeppnislaga er þvert á móti óhjákvæmileg forsenda þess að samkeppni þrífist yfir höfuð á markaðinum. Ákvæði 15. gr. felur síðan í sér svigrúm til að heimila samstarf þegar ákveðin skilyrði eru talin uppfyllt. Vandkvæði samkeppninnar liggja í þeim hindrunum sem eru til staðar á markaðnum, en ekki úrræðum samkeppnislaga til að ryðja þeim úr vegi.

Í sjónarmiðum sínum byggir Skeljungur á því að fyrirtækin á eldsneytismarkaðnum hafi undanfarin ár sótt um undanþágur fyrir samstarfi sem tekur til birgða- og dreifingarstigsins en málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins hafi dregist á langinn eða ákvörðun ekki tekin um undanþáguna. Atlantsólía tekur í sama streng í svörum sínum og bendir á að þetta torveldi hagræðingarmöguleika á birgða- og dreifingarstiginu. Kemur fram í upplýsingum Atlantsolíu að hegðun fyrirtækjanna hafi ekki staðið í vegi þessarar samnýtingar heldur „*óskýr afstaða eða óljós svör Samkeppniseftirlitsins um það hvernig slíku samstarfi ætti að vera háttað og hvort það sé leyfilegt.*“ Benti Atlantsólía á að félagið hefði haft mörg undanþágu undanþáguerindi til umfjöllunar hjá Samkeppniseftirlitinum en þau ekki verið afgreidd af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Hliðstæð sjónarmið er að finna í svörum Olíudreifingar, þ.e. að það hindri uppbyggingu að óvissa sé um hvort og hvaða samstarf sé heimilt á milli þeirra fyrirtækja sem séu starfandi á markaðnum og svör frá Samkeppniseftirlitinum við undanþágubeidni berist seint eða ekki.³⁸⁰

Rétt er í þessu sambandi að geta þess að núgildandi undanþáguheimild samkeppnislaga felur í sér útfærslu sem horfið hefur verið frá í EES/ESB-rétti og rétti ýmissa aðildarríkja. Í stað þess hefur ábyrgð á því hvort samstarf keppinauta uppfylli undanþáguskilyrði verið færð alfarið yfir á viðkomandi fyrirtæki. Það er þá þeirra að meta hvort viðkomandi samstarf telst heimilt eða felur í sér ólögmaett samráð. Samkeppnisyfirvöld í viðkomandi ríkjum koma þá ekki að því mati fyrr en hugsanlega eftirá, við almenna framkvæmd samkeppnislaga. Ástæða þessara breytinga var m.a. sú að

³⁸⁰ Svör Olíudreifingar um sjónarmið þess um hvort einhver atriði er snúa að uppbyggingu íslenska eldsneytismarkaðarins, eða hegðun starfandi fyrirtækja, hafi neikvæð áhrif á samkeppni á markaðnum. Svör Olíudreifingar móttækin 8. júlí 2013.

undanþágufjerli samkeppnisyrvalda gat verið til þess fallið að draga úr ábyrgð og fyrirtækja á rekstri sínum og hamla um leið þeim krafti og frumkvæði sem markmið samkeppnislaga styðja við að öðru leyti. Á hinn bóginn felur nógildandi kerfi hér á landi í för með sér meiri vissu fyrir fyrirtæki því að fenginni undanþágu liggur skýrt fyrir að samstarfið er lögmætt. Það eru því kostir og gallar við báðar þessar aðferðir.

Ekki er hins vegar hægt að fallast á þau sjónarmið fyrirtækjanna að Samkeppniseftirlitið hafi dregið meðferð fjölmargra mála af þessu tagi á langinn og gefið óljós svör. Í því sambandi má nefna að undanfarin ár hafa eftirgreindar ákvarðanir samkeppnisyrvalda varðað heimild til samstarfs eða undanþágu frá samstarfi keppnauta á eldsneytismarkaðnum.³⁸¹ Í þessum ákvörðun má finna umfjallanir og afstöðu Samkeppniseftirlitsins til ýmiskonar samstarfs keppnauta á eldsneytismarkaðnum.

- Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995, frá 12. júlí 1995, *Kaup Olíufélagsins og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverzlun Íslands hf. og stofnun Olíudreifingar*. Olíufélagið og Olís fengu með ákvörðuninni m.a. heimild til samrekstur á birgðahaldi og dreifingu með stofnun Olíudreifingar.
- Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2005, frá 11. mars 2005, *Undanþága fyrir Olíufélagið, Olís og Skeljung til að skipa upp á milli félaganna bensínstöðvum í sameiginlegum rekstri þeirra*. Samþykkt undanþága frá ólögmætu samráði skv. 16. gr. þágildandi samkeppnislaga nr. 8/1993 vegna samkomulags Olíufélagsins, Olís og Skelungs um uppskiptingu á samreknum bensínstöðvum í Ólafsvík, Stykkishólmi, Þorlákshöfn, á Fáskrúðsfirði, Hvammstanga, Ísafirði, Kirkjubæjarklaustri, Dalvík, Ólafsfirði og Siglufirði.
- Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2005, frá 22. júní 2005, *Undanþága vegna rekstur olíufélaganna á EAK*. Samþykkt undanþága frá ólögmætu samráði skv. 16. gr. þágildandi samkeppnislaga nr. 8/1993 vegna samstarfs Olíufélagsins, Olís og Skelungs með rekstri EAK. Undanþágan var skilyrt.
- Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 37/2007, frá 14. ágúst 2007, *Beiðni um framlengingu EAK til þess að starfrækja öryggis- og tækninefnd*. Með bréfi, dags. 3. júlí 2007, var óskað af hálfu Eldsneytisafgreiðslunnar á Keflavíkurflugvelli ehf. (EAK) að heimild félagsins til þess að starfrækja öryggis- og tækninefnd skipaða fulltrúum eigenda sinna og framkvæmdarstjóra þess yrði framlengd. Að mati Samkeppniseftirlitsins var talið að þar sem starfsemi EAK færi gegn 10. gr. samkeppnislaga, og að félagið starfaði á grundvelli undanþágu frá því ákvæði sem og að teknu tilliti til þess að samkvæmt heimild í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2005 átti nefndin að starfa tímabundið, væru ekki forsendur fyrir

³⁸¹ Benda má á að að samkeppnisyrvöld fjölluðu ítarlega um samráð og samstarf olíufélaganna með ákvörðun í máli nr. 21/2004, sjá einnig úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 3/2004, *Ker hf. (áður Olíufélagið) Olíuverzlun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan gegn samkeppnisráði*, sbr. einnig mál Hæstaréttar Íslands í mál nr. 437/2012 frá 31. janúar 2013, *Samkeppniseftirlitið og íslenska ríkið gegn Keri ehf., Olíuverzlun Íslands hf. og Skeljungi hf.*, (sjá einnig síðar Héraðsdóm Reykavíkur frá 19. janúar 2015 í máli nr. E-3002/2013, *Ker ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu og íslenska ríkinu*).

hendi til þess að framlengja heimild EAK til þess að starfrækja umrædda öryggis- og tækninefnd. Var því beiðni EAK hafnað.

- Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2010, frá 12. febrúar 2010, *Undanþága frá samstarfi Atlantsolíu og Skeljungs við flutning og áfyllingu olíu*. Fyrirtækin fengu undanþágu frá ólögmetu samstarfi skv. 15. gr. samkeppnislaga vegna samstarfs um flutning Skeljungs á olíu í eigu Atlantsolíu og Reykjavíkur og Akureyrar og áfyllingu í tanka félagsins á Akureyri. Félögin hættu samstarfi í lok árs 2014.
- Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2013, frá 18. október 2013, *Undanþága um samstarf Skeljungs og Olíudreifingar vegna söfnunar og förgunar úrgangsolíu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga*. Samþykkt undanþága fyrir fyrrgreint samstarf. Undanþágan var skilyrt og gildir í 5 ár.
- Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2014, frá 3. nóvember 2014, *Undanþága vegna rammamannings Rekstrarfélagsins Tíu ellefu ehf. og Skeljungs um leigu á fasteignum fyrir dagvöruverslandi*. Samþykkt undanþága frá ólögmetu samráði 10. gr. vegna rammamannings um leigu á fasteignum Skeljung fyrir dagvöruverslanir Rekstrarfélagsins Tíu ellefu ehf. Undanþágan er skilyrt.

Þegar þessi markaðsrannsókn hófst í júní 2013 hafði Samkeppniseftirlitið til meðferðar fjórar undanþágubeiðnir frá keppinautum á markaðnum vegna beiðni um undanþágu vegna samstarfs þeirra á milli.

Yfir langt árabil hefur Samkeppniseftirlitið haft áhyggjur af málshraða en helstu orsakir þessa má rekja til aukins málafjölda hjá stofnuninni, falls bankanna og endurreisn atvinnulífsins. Vegna þess óx álagið, á sama tíma og fjárveitingar Samkeppniseftirlitsins höfðu lækkað að raungildi. Eftirlitið hefur því staðið frammi fyrir þeirri nauðsyn að þurfa að forgangsraða verkefnum, þ.á m. undanþágumálum. Hvað sem þessum mikilvægu málsmeðferðarþáttum líður þá getur Samkeppniseftirlitið á hinn bóginn ekki fallist á að framkvæmd stjórnvaldsins við málsmeðferðir á undanþágubeiðnum frá bannreglum samkeppnislaga, málsmeðferðartími eða afstaða Samkeppniseftirlitsins hafi leitt af sér samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi á markaðnum. Orsakir þeirra markaðsbresta eru, eins og fram kemur í frummatsskýrslu þessari, taldar eiga rætur að rekja til annarra þátta.

8.5 Löggjöf um endurnýjanlegt eldsneyti

Nær öll orka sem notuð er til að knýja farartæki hér á landi er úr óendurnýjanlegum orkugjöfum. Við vinnslu markaðsrannsóknarinnar hafa verið lögfestar reglur sem hafa það markmiði að stuðla að orkuskiptum í samgöngum með aukinni notkun endurnýjanlegs eldsneytis. Nánar tiltekið er um að

ræða lög um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum nr. 40/2013.³⁸² Með þeim lögum hefur verið kveðið á um íblöndun fljótandi eldsneytis með eldsneyti af endurnýjanlegum uppruna. Þannig er söluaðila, þ.e. fyrirtæki sem flytja inn jarðefnaeldsneyti, samkvæmt 3. gr. laganna skylt að tryggja að minnst 5% (frá 1. janúar 2015) af orkugildi heildarsölu hans af eldsneyti, til notkunar í samgöngum á öllu landinu, á ári sé endurnýjanlegt eldsneyti. Lögin gera einnig kröfu um að allt endurnýjanlegt eldsneyti til samgangna á landi verði framleitt með sjálfbærum hætti.

Samkeppniseftirlitið telur tilefni til þess við frummat sitt í skýrslu þessari að benda á að það er ærið misjafnt hvernig fyrrgreindar lagaskyldur um íblöndun endurnýjanlegs eldsneytis koma við einstaka

„Samkeppniseftirlitið telur tilefni til þess við frummat sitt í skýrslu þessari að benda á að það er ærið misjafnt hvernig fyrrgreindar lagaskyldur um íblöndun endurnýjanlegs eldsneytis koma við einstaka keppinauta á eldsneytismarkaðnum.“

keppinauta á eldsneytismarkaðnum. Í því sambandi er ekki að sjá í lögskýringargögnum laga nr. 40/2013 að við lagasetninguna hafi verið metin áhrif samkeppni á eldsneytismarkaðnum, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009.

Áhersla skal lögð á að lagaskylda til íblöndunar tekur til *heildarsölu* viðkomandi á ári. Olíufélög sem þegar bjóða upp á endurnýjanleg eldsneyti eru því betur í stakk búin að fylla „kvótann“ en t.a.m. þeir keppinautar sem kjósa að keppa á markaði með t.d. eingöngu óblandað bensín eða dísilolíu. Hafa skal í huga að

íslenski eldsneytismarkaðurinn er fákeppnismarkaður og með hliðsjón af almannahagsmunum er mikilvægt að gæta að samspili umhverfissjónarmiða og efnahagslegra áhrifa eins og samkeppnissjónarmiða. Hér má t.d. nefna að Olís hafði við lögfestinguna þá þegar uppfyllt „kvótann“, þ.e. fyrirtækið hafði þá þegar blandað dísilolíu með vetnismeðhöndlaðri lífrænni olíu (VLO) og seldi jafnframt metan-eldsneyti. Á hinn bóginn felur lagaskyldan nú í sér að Atlantsolía, sem er selur færri vöruflokka (ekki t.d. metan) hefur verið skylt að sérblanda sitt bensín/dísilolíu með endurnýjanlegu eldsneyti.

„Fyrir hendi eru því vísbendingar um að lögin stuðli að því að skekkja samkeppnisumhverfi og feli jafnframt í sér aðgangshindrun fyrir nýja aðila sem hyggjast bjóða einfaldara vöruframboð.“

Framangreindar kvaðir eru studdar málefnalegum umhverfissrökum. Þær geta hins vegar takmarkað samkeppni eða virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila. Fyrir hendi eru því vísbendingar um að lögin stuðli að því að skekkja samkeppnisumhverfi og feli jafnframt í sér aðgangshindrun fyrir nýja aðila sem

³⁸² Lagasetning þessi byggði á stefnumótunarvinnu stjórnvalda í umhverfismálum, m.a. undir verkefnastjórn Grænu orkunnar-vistorku í samgöngum sem mörg ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög komu að og aðgerðaráætlana í kjölfarið. Fela lögin sömuleiðis í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/28/EB frá 23. apríl 2009 um að hvetja til notkunar orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum og niðurfellingu tilskipana 2001/77/EB og 2003/30/EB eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 162/2011 frá 19. desember 2011 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES samninginn.

hyggjast bjóða einfaldara vöruframboð. Í því sambandi skal árétta aftur mikilvægi þess að framkvæmt sé svokallað samkeppnismat samkvæmt álit nr. 2/2009. Þrátt fyrir að um hafi verið að ræða innleiðingu Evrópusambandslögjafar gegnum EES samninginn þá hefur íslenska ríkið ákveðið svigrúm í þessum efnum, þ.e. hvernig náð verði heildarmarkmiðum Evrópusambandsins um að 20% af orku almennt verði af endurnýjanlegum uppruna (10% árið 2020). Tryggja ber að samkeppnissjónarmið m.t.t. efnahagslegra hagsmuna almennings, aðstæðna á íslenskum eldsneytismarkaði og fyrrgreint heildarmarkmið m.t.t. umhverfissjónarmiða fari saman.

8.6 Eldsneytishópur orkuspárnefndar

Á vegum Orkustofnunar starfar svokölluð orkuspárnefnd sem er samstarfsvettvangur opinberra aðila og einkaaðila í orkuiðnaðinum. Hjá þessari nefnd eru starfræktir þrír vinnuhópar, þ.á m. svokallaður eldsneytishópur.

Eldsneytishópur orkuspárnefndar sér um gerð eldsneytisspár. Í honum eiga sæti fulltrúar Orkustofnunar, Umhverfisstofnunar, Atlantsolíu, N1 og Skeljungs. 383 Í eldsneytisspá er spáð fyrir um eldsneytisnotkun eftir tegundum og notkunarflokkum.

Orkustofnun leitaði til Samkeppniseftirlitsins árið 2004 vegna aðkomu starfsmanna olíufélaganna að eldsneytishópnum. Á þeim tíma taldi Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til að ætla að seta þeirra í hópnum færi gegn samkeppnislögum. Að undangenginni frummati markaðsrannsóknarinnar eru á hinn bóginn merki um að endurskoða þurfi að nýju hvort aðkoma fyrirtækjanna að þessum vettvangi samrýmis samkeppnissjónarmiðum, sbr. kafla frummatsskýrslunnar um gagnsæi nr. 5.7, en með þessari framkvæmd Orkustofnunar er starfræktur vettvangur þar sem tilgreindir stjórnendur keppinauta á eldsneytismarkaðnum hittast reglulega.

³⁸³ Upplýsingar af vefsíðu Orkustofnunar. Sótt 15. ágúst 2015.

III. Hluti – Frummat og úrbætur

Kafli 9

Niðurstöður samkeppnismatsins

Í köflum 5 til 8 hefur verið lagt heildstætt mat á hvort fyrir hendi séu aðstæður eða háttsemi sem talin eru hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Jafnframt hefur verið tekið tillit til atriða sem vega upp á móti skaðseminni, s.s. hagkvæmnissjónarmiða.

Gerð er grein fyrir aðferðafræði samkeppnismatsins í kafla 4 hér að framan. Þar kemur fram að við samkeppnismatið er sjónum einkum beint að eftirfarandi kenningum, sem fela í sér aðstæður eða háttsemi, sem taldar eru geta takmarkað eða haft skaðleg áhrif á samkeppni:

- a. Mikið gagnsæi, einsleit kostnaðaruppbygging, einsleit vara, tryggðarafslættir, samstarf félaganna auk annarra einkenna markaðarins geta aukið möguleika starfandi fyrirtækja til þess að samhæfa hegðun sína.
- b. Mikil samþjöppun, hegðun neytenda og aðgangshindranir geta leitt til þess að einstök olúfélög nýti einhliða markaðsstyrk sinn.
- c. Lóðrétt samþætting olúfélaganna getur hindrað innkomu nýrra keppinauta og hamlað vexti minni aðila á markaði.
- d. Regluverk og framkvæmd stjórnvalda getur haft skaðleg áhrif á samkeppni.

Þess ber að geta að þær samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi sem tilteknaðar eru í staflaðum a-d geta í vissum tilvikum skarast. Í köflum 9.1 til 9.4 verða raktar helstu niðurstöður samkeppnismatsins og tekin afstaða til þess hvort aðstæður eða háttsemi á markaðnum styðji eða hreki fyrrgreindar kenningar.

Áður en vikið verður að niðurstöðum er varða einstaka kenningar er rétt að tilgreina þau atriði sem benda til þess að samkeppnishömlur séu til staðar á íslenska eldsneytismarkaðnum. Ber þar fyrst að nefna að bifreiðaeldsneytisverð á Íslandi, að undanskildum sköttum og öðrum opinberum gjöldum, er hærra en í flestum öðrum vestrænum ríkjum.³⁸⁴ Álagning á aðrar eldsneytistegundir virðist benda til meiri samkeppni á milli olúfélaganna. Jafnframt er álagning á bifreiðaeldsneyti í smásölu á Íslandi hærri en búast mætti við, jafnvel þegar gert er ráð fyrir heildsöluálagningu félaganna sjálfra, smásöluálagningu sjálfstæðra smásala og raunkostnaði félaganna við kaup, innflutning, birgðahald og dreifingu.

Á markaði þar sem samkeppni er virk má búast við að fjöldi keppinauta og mismunandi kostnaður hafi áhrif á verðlagningu. Þessir þættir hafa enginn eða mjög takmörkuð áhrif á eldsneytisverð á Íslandi.

³⁸⁴ Að teknu tillit til flutningskostnaðar til landsins og smæðar markaðarins.

Við greiningu á arðsemi félaganna er sterk fylgni á milli arðsemi og álagningar á eldsneyti á föstu verðlagi. Jafnframt má greina nokkuð mikla fylgni á milli breytinga á gengi íslensku krónunnar og arðsemi og því virðist sem að veiking íslensku krónunnar leiði að öllu jöfnu til þess að olíufélögin skili betri afkomu í samanburði við það þegar hún styrkist. Þegar arðsemi félaganna er borin saman við áætlaðan veginn fjármagnskostnað er ekki að sjá að þau hafi skilað kerfisbundið umframardsemi eftir árið 2001.

Að öllum líkindum má rekja þá útkomu til óhagkvæmrar nýtingar á framleiðsluþáttum en á Íslandi er gríðarlega mikill fjöldi eldsneytisstöðva og nýting á þeim er léleg í alþjóðlegum samanburði. Jafnframt hafa samrunar við móðurfélög, yfirtökur á óskyldri starfsemi og hrun krónunnar líklega haft áhrif á olíufélögin og ætla má að þau hefðu getað uppskorið betri arðsemi ef þau hefðu einbeitt sér að því að hámarka skilvirkni fjármagnsins sem bundið var í eldsneytisstarfsemi. Fortíðararðsemi síðustu 14 ára er því ekki endilega til marks um það hversu arðbær olíufélögin hefðu getað verið ef þau hefðu einbeitt sér að fullu að kjarnastarfsemi sinni. Einnig getur lág arðsemi þrífist á markaði þótt samkeppni sé skert.

Sé horft til sögulegrar þróunar þá gefur hún ákveðnar skýringar á því af hverju markaðurinn og einkenni hans hafa þróast í þá átt sem nú er raunin. Skiptir máli í því samhengi að opinber afskipti af verðmyndun var fyrir hendi áratugum saman og þegar því skeiði lauk, í upphafi tíunda áratugarins, tók við tímabil víðtæks kerfisbundins ólögmeats samráðs allt til lokar árs 2001. Á markaði þar sem ekki er keppt um verð er viðbúið að fyrirtæki fari þá leið að keppa með öðrum hætti, t.d. í fjölda útsölastaða eða aukinni þjónustu. Einnig er hugsanlegt að keppa um eiginleika vörunnar. Við sölu eldsneytis er það þó afar erfitt vegna þess hve einsleit varan er í eðli sínu. Við blasir að gríðarlegur fjöldi eldsneytisstöðva á Íslandi, miðað við höfðatölu, á sér því að hluta til sögulega skýringu. Merki eru um að eftir að samráð var upprætt af samkeppnisyfirvöldum hafi fyrirtækin, m.a. með innkomu Atlantsolíu árið 2003, byrjað að vissu marki að keppa sín á milli, a.m.k. á nokkrum landfræðilegum mörkuðum. Á hinn bóginn sýnir frummatið í þessari skýrslu að síðan hafi stórlega dregið úr samkeppni og að fyrir hendi séu alvarlegar samkeppnishömlur á mikilvægum sviðum markaðarins.

9.1 Samhæfð hegðun

Hér að neðan er einkum fjallað um samhæfða hegðun á markaði fyrir bifreiðaeldsneyti til einstaklinga.³⁸⁵ Meginástæða þeirrar afmörkunar er sú að meiri samkeppni virðist ríkja í sölu eldsneytis til fyrirtækja. Stafar það einkum af tvennu. Í fyrsta lagi er gagnsæi meira á einstaklingsmarkaði og samhæfð hegðun því auðveldari. Í öðru lagi er kaupendastyrkur einstaklinga almennt miklu minni en fyrirtækja.

³⁸⁵ Almenna umfjöllun um samhæfða hegðun má finna í viðauka C.1.

Eftirfarandi atriði benda til samhæfðrar hegðunar eða hafa aukið möguleika til samhæfðrar hegðunar í sölu bifreiðaeldsneytis til einstaklinga:

1. Lækkun innkaupsverðs eldsneytis skilar sér ekki eins vel út í útsöluverð eins og verðhækkun
 - Niðurstöður greininga markaðsrannsóknarinnar benda til þess að verðaölgun á bifreiðaeldsneyti sé ósamhverf. Samkvæmt þeim skilar nær öll hækkun innkaupsverðs sér út í verðlag á fimm vikum en aðeins 80% af verðlækkunum. Álagning er að jafnaði 4-6 kr. hærri þegar innkaupsverð fer lækkandi í samanburði við það þegar það fer hækkandi.
 - Greining á arðsemi olíufélaganna styðja framangreint en hún bendir til þess að arðsemi aukist þegar gengi krónunnar veikist og minnki þegar gengið styrkist.
2. Verðleiðtogar eru á bifreiðaeldsneytismarkaðnum
 - Olís, Shell og N1 leiða verðhækkanir og N1 leiðir verðlækkanir. Tilvist verðleiðtoga á markaði er vísbending um samhæfða hegðun.
3. Litlar sveiflur á markaðshlutdeild og álagningu í sölu bifreiðaeldsneytis
 - Markaðshlutdeild hvers olíufélags í sölu bifreiðaeldsneytis hefur verið mjög stöðug á undanförunum árum, en sveiflur mun meiri í hlutdeild í sölu til fyrirtækja.
 - Mun minni sveiflur eru á álagningu hvers olíufélags í sölu bifreiðaeldsneytis í samanburði við sölu til fyrirtækja.
4. Stöðugleiki við verðákvarðanir
 - Um mitt ár 2010 tóku olíufyrirtækin upp þá stefnu að bjóða eitt og sama verð óháð því hvar á landinu það var selt. Í kjölfarið lagðist af staðbundin verðsamkeppni á ólíkum svæðum á landinu. Þetta hafði umtalsverð áhrif á verðlagningu og ákveðinn stöðugleiki komst á við verðákvarðanir á markaðnum. Ætla má að óvissa olíufélaganna um hegðun hvers annars hafi minnkað talsvert við þessa breytingu á markaðnum sem ætti að öðru óbreyttu að draga úr sjálfstæði hvers keppinauts við verðákvarðanir og auðvelda samhæfða hegðun.
 - Friður virðist ríkja um að tiltekinn keppinautur bjóði lægsta verðið í smásölu. Orkan er þannig nær alltaf með lægsta dæluverðið. Við þessar aðstæður er forsendum fyrir virkri samkeppni raskað á þessum fákeppnismarkaði.
5. Hækkandi álagning
 - Þegar horft er á tímabilið 2005 til 2014 hefur álagning á bifreiðaeldsneyti aukist umtalsvert. Í tilfelli bensíns hækkaði álagningin um 19% og í tilfelli dísilolíu hækkaði álagningin um 50%.
 - Vísbendingar eru um að verðstefna olíufélaganna miði að því viðhalda fyrirfram ákveðinni (fastri) álagningu bifreiðaeldsneytis í smásölu til einstaklinga. Með samskonar innkaupafyrirkomulagi og fáum verðbreytingum á smásölustigi er auðvelt fyrir aðra keppinauta að átta sig á því hversu háa álagningu á innkaupsverð aðrir

keppinautar hafa að jafnaði að leiðarljósi til þess að ná fram sínum álagningarkröfum. Slíkt gegnsæi auðveldar keppinautum að samhæfa hegðun á markaði.

- Sú staðreynd að olíufélögin höfðu með sér langvarandi samráð (árin 1993-2001) hefur hér einnig þýðingu. Fyrir liggur að slíkt samráð getur gefið vísbendingu um hvort aðstæður á markaðnum séu hagfelldar samhæfðri hegðun, a.m.k. á þeim hluta markaðarins sem er nægjanlega gagnsær. Í kafla 6.3 hér að framan er sýnt fram á að álagning svartolíu á tímabilinu 2010-2014 hafi verið um 41% lægri heldur en á samsvarandi árabili 1996-2000. Hins vegar hafi álagning bensíns aukist um 8% á sama tímabili. Mikil lækkun á álagningu í sölu á eldsneyti til stórnotenda sýnir bættan hag þeirra viðskiptavina og gefur til kynna að samkeppni sé virkari á þeim hluta markaðarins í samanburði við sölu bifreiðaeldsneytis á eldsneytisstöðvum.

6. Aukin einsleitni og minni óvissa

- Innkaupafyrirkomulag íslensku olíufélaganna hefur breyst töluvert á sl. árum en frá árinu 2010 hefur einn og sami birginn (Statoil) selt innflytjendum flestar tegundir eldsneytis. Hefur það leitt til einsleitari innkaupakjara sem birtist m.a. í samhverfari kostnaðaruppbyggingu félaganna.
- Um mitt ár 2010 fóru öll olíufélögin eins og áður segir að bjóða bifreiðaeldsneyti á sama verði um allt land. Talsverðar breytingar virðast hafa orðið á markaðnum í kjölfarið, en verulega dró úr sveiflum á álagningu bensíns, eða um 31%, á sama tíma og sveiflur á innkaupsverði jukust um 87%. Sveiflur í álagningu á dísilolíu jukust um 16% en sveiflur í innkaupsverði þess jukust um 81%. Álagningin varð því hlutfallslega stöðugri þrátt fyrir meiri sveiflur í innkaupsverði.
- Fyrir vikið er eins og áður segir auðvelt fyrir fyrirtækin að áætla álagningarkröfu hvers annars og að finna og bregðast við frávikum í verðlagningu. Fráhvarf frá staðbundnu verði yfir í „eitt verð fyrir allt landið“ auðveldaði jafnframt keppinautum allan verðsamanburð og viðbrögð við verðbreytingum. Þá hefur álagning farið hækkandi eins og áður segir.
- Í kjölfar þess að Atlantsolía hætti að kaupa og flytja inn eldsneyti erlendis frá, í júlí 2007, og hóf að kaupa það af Skeljungu varð kostnaðaruppbygging olíufélaganna enn einsleitnari. Jafnframt fólst í þessu að óvissa Atlantsolíu og Skeljungs um fyrirkomulag innkaupa hvor annars minnkaði. Talsverðar breytingar virðast hafa orðið á markaðnum í kjölfarið, en álagning á bensínverð í smásölu jókst um 4,8 krónur og á dísilverð um 1,7 krónur. Einnig dró umtalsvert úr sveiflum í álagningu eins og áður segir þrátt fyrir að sveiflur á heimsmarkaðsverði hafi aukist til muna á sama tíma.

7. Vanvirk samkeppni

- Þættir sem á virkum samkeppnismarkaði ættu að hafa áhrif á verðákvarðanir olíufélaganna, s.s. fjöldi keppinauta, mismikil stærðarhagkvæmi og mismikill kostnaður vegna dreifingar og birgðahalds gera það ekki í sölu bifreiðaeldsneytis til einstaklinga.
- Olíufélagin hafa ekki brugðist við minni sölu bifreiðaeldsneytis á undanförunum árum með fækkun eldsneytisstöðva en eldsneytisstöðvar eru margar hér á landi í alþjóðlegum samanburði. Jafnframt eru litlar vísbendingar um að eitthvert félag, eða félög, hafi brugðist við sölusamdrætti með því að lækka álagningu markvisst og laða þannig til sín fleiri viðskiptavini. Á virkum samkeppnismarkaði hefði mátt gera ráð fyrir að eitthvert félaganna hefði gripið til slíkrar lækkunar á álagningu.

Samkeppnishamlandi samhæfð hegðun leiðir alla jafnan til herra verðs og meiri hagnaðar en ella. Slík skilyrði ættu að laða nýja keppinauta að markaðnum og hvetja starfandi fyrirtæki til að næla sér í stærri bita af markaðnum. En með þessu myndi jafnvægi á markaði raskast og ávinningur samhæfðrar hegðunar fjara út. Samhæfð hegðun gengur því aðeins til lengdar ef öll eftirfarandi skilyrði eru til staðar:

- A. Fyrirtækin geti greint hegðun keppinauta sinna og frávik keppinauta frá ríkjandi hegðunarmynstri á markaðnum.
- B. Fyrirtækin telji það þjóna hagsmunum sínum að fylgja samhæfingunni vegna væntinga þeirra um hegðun hvors annars (e. internally sustainable).
- C. Hvorki mögulegir keppinautar né neytendur geti grafið undan samhæfingunni (e. externally sustainable).

Varðandi skilyrði A þá benda eftirfarandi einkenni markaðarins til þess að fyrirtækin geti greint hegðun keppinauta og frávik frá samhæfðri hegðun:

1. Einsleitar vörur, einsleitt innkaupafyrirkomulag, samþjappaður markaður og áþekk kostnaðaruppbygging olíufélaganna auðvelda félögunum að greina hegðun keppinauta og koma auga á ef eitthvert fyrirtæki víkur frá ríkjandi samhæfðu hegðunarmynstri.
2. Aðgengilegar upplýsingar auðvelda fyrirtækjunum á þessum samþjappaða markaði að koma auga á hvort eitthvert fyrirtæki sé að víkja frá ríkjandi samhæfðri hegðun. Slíkt gagnsæi hefur einnig áhrif á hversu hratt fyrirtækin geta svarað því þegar fyrirtæki víkur frá samhæfðri hegðun. Eftirfarandi einkenni stuðla að framangreindu:
 - a. Afar auðvelt er fyrir keppinautana að nálgast upplýsingar um verð hvers annars á bifreiðaeldsneytismarkaðnum enda er um fáa keppinauta að ræða, tvær einsleitar vörur (bensín og dísilolía) og því til viðbótar bjóða öll félögin sama verð óháð aðstæðum.

- b. Vefsíður með verðsamanburði nýtast olíufélagunum til að fylgjast með verðbreytingum hver annars nánast í rauntíma. Upplýsingarnar gera félögum kleift að svara verðbreytingum hver annars mjög fljótt.
- c. Flutningsjöfnunarsjóður veitir félögum aðgang að lykilupplýsingum, svo sem um markaðshlutdeild hver annars.

Eftirfarandi einkenni markaðarins stuðla að því að það þjóni hagsmunum fyrirtækjanna að fylgja samhæfingu sín á milli og uppfylli þannig skilyrði B:

1. Verðlækkun eins fyrirtækis leiðir vart til aukinnar markaðshlutdeildar fyrir viðkomandi því keppinautar þess geta svarað lækkuninni samstundis. Afleiðingin yrði því lægri heildarálagning fyrir viðkomandi fyrirtæki og keppinauta þess. Dregur fyrrgreint úr hvata fyrirtækjanna til þess að keppa.
2. Sameiginlegt eignarhald og eignatengsl stóru olíufélaganna leiðir til sameiginlegra hvata þeirra til þess að taka tillit til hegðunar hvers annars.
3. Vöru- og þjónustukaup félaganna af hverju öðru gera þau innbyrðis háð að einhverju leyti sem getur dregið úr hvata þeirra til þess að ráðast í aðgerðir sem skaðað geta keppinauta á smásölustigi.

Skilyrði C víkja að ytri þáttum (s.s. ógn af innkomu mögulegra keppinauta, ógagnsæi markaða eða kaupendastyrk viðskiptavina og neytenda) sem geta grafið undan eða ógnað samhæfingu á milli fyrirtækjanna. Eftirfarandi einkenni eldsneytismarkaðarins draga úr áhrifum ytri þátta:

1. Takmörkuð ógn af innkomu mögulegra keppinauta vegna mikilla aðgangs- og vaxtarhindrana
 - a. Stofnkostnaður nýrra aðila er mikill.
 - b. Hvati og geta lóðrétt samþættu olíufélaganna til þess að neita hugsanlegum keppinauti um aðgang að eldsneyti í heildsölu eða birgðatönkum hindrar aðgang nýrra keppinauta.
 - c. Fjöldi eldsneytistöðva á Íslandi er mikill og spár gera ráð fyrir því að selt magn bifreiðaeldsneytis fari minnkandi. Slíkt leiðir til lægri vænts hagnaðar fyrir nýjan aðila.
2. Markaðurinn er gagnsær
 - a. Gagnsæi ríkir um almennt afsláttarfyrirkomulag til einstaklinga og lítill hluti korthafa nýtur viðbótarafslátta umfram almenn afsláttarkjör. Því er ólíklegt að afslættirnir minnki gagnsæi á markaðnum og ógni þannig möguleikum fyrirtækjanna á að samhæfa hegðun sín á milli.
3. Kaupendastyrkur er ekki fyrir hendi
 - a. Lítill kaupendastyrkur einstaklinga á markaðnum eykur líkurnar á því að mögulegt sé fyrir olíufélagin að samhæfa hegðun sína í sölu bifreiðaeldsneytis.
 - b. Meira afl fyrirtækja minnkar líkurnar á því að mögulegt sé fyrir olíufélagin að samhæfa hegðun sína í sölu á eldsneyti til þeirra.

Samkeppniseftirlitið telur að framangreint bendi til þess að hegðun olíufélaganna sé samhæfð við sölu bifreiðaeldsneytis til einstaklinga og sú háttsemi eða aðstæður takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni á þeim markaði.

9.2 Lóðrétt samþætting

Lóðrétt samþætting fyrirtækja getur haft jákvæð áhrif á rekstur þeirra, m.a. vegna aukinnar samhæfingar á milli mismunandi sölu- eða framleiðslustiga, auk þess sem viðskiptavinir ættu að geta notið góðs af samþættingunni í formi lægra vöruverðs ef virk samkeppni er á viðkomandi markaði. Lóðrétt samþætt fyrirtæki geta hins vegar nýtt samþættinguna til þess að útiloka aðgang keppinauta að mikilvægum aðföngum. Slíkar aðgangshindranir geta ekki bara dregið úr samkeppni heldur stuðlað líka að því að fyrirtæki geti viðhaldið samhæfðri hegðun. Til þess að lóðrétt samþætting geti valdið skaða þurfa viðkomandi fyrirtæki að hafa umtalsverðan markaðsstyrk á einhverju stigi virðisbætur auk getu og hvata til þess að útiloka aðgang keppinauta að markaðnum.³⁸⁶ Eftirfarandi aðstæður eða háttsemi benda til þess að starfandi fyrirtæki á eldsneytismarkaðnum geti haft skaðleg áhrif á samkeppni vegna lóðréttrar samþættingar:

1. Öll starfandi fyrirtæki sem selja eldsneyti í smásölu á íslenska eldsneytismarkaðnum eru lóðrétt samþætt og hvatar þeirra til þess að veita aðgang að mikilvægri aðstöðu, s.s. birgðatönkum eða eldsneyti í heildsölu, eru því keimlíkir.
2. Öll lóðrétt samþættu fyrirtækin, hafa eitt og sér eða í sameiningu, markaðsstyrk í innflutningi, geymslu, dreifingu og smásölu á eldsneyti á afmörkuðum landfræðilegum mörkuðum.
3. Öll lóðrétt samþættu fyrirtækin hafa hvata til þess að útiloka aðgang nýrra aðila, sem hafa í hyggju að keppa við fyrirtækin í smásölu, að heildsölu eða geymslu og dreifingu á eldsneyti. Sýnt er fram á í kafla 5.8.3.4 að óarðbært er fyrir einstakt lóðrétt samþætt fyrirtæki að selja eldsneyti í heildsölu til fyrirtækis sem hyggst keppa við það í smásölu eða geyma/dreifa eldsneyti fyrir það.
4. Öll lóðrétt samþættu fyrirtækin hafa getuna til þess að útiloka aðgang nýrra aðila í smásölu að heildsölu eða geymslu og dreifingu á eldsneyti.
5. Vísbendingar eru um að eignarhald Skeljungs og Olíudreifingar á birgðarýmum á tilteknum stöðum hafi gert keppinautum erfitt fyrir að keppa á viðkomandi mörkuðum.

Þau atriði sem geta þó vegið á móti skaðlegum áhrifum af fyrrgreindum aðstæðum eru þau að:

1. Lóðrétt samþætting fyrirtækjanna getur skilað aukinni hagkvæmni í rekstri fyrirtækjanna. Hagræðing á birgða- og dreifingarstigi felst hins vegar fyrst og fremst í því að nýta betur þá birgðatanka og dreifingarleiðir sem eru fyrir hendi. Mögulega hagræðingin er því ekki háð því að starfandi smásalar eigi eða hafi yfirráð yfir birgðatönkum eða olíuflutningabifreiðum.

³⁸⁶ Sjá nánari umfjöllun í kafla 5.8.

2. Fyrirliggjandi er að Costco fyrirhugar að hefja starfsemi á íslenska eldsneytismarkaðnum en hafa þer í huga að þetta alþjóðlega fyrirtæki er gríðarlega stórt með veltu sem er u.þ.b 100 sinnum meiri en olíufélagin öll til samans auk þess sem [X]. Viðskiptastyrkur félagsins er því umtalverður.

Niðurstaða framangreindrar greiningar Samkeppniseftirlitsins er sú að lóðrétt samþætting olíufélaganna leiði til þess að þau hafi getu og hvata, eitt og sér eða í sameiningu, til þess að torvelða aðgang mögulegra keppinauta að markaðnum sem takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni.

9.3 Einhliða markaðsstyrkur

Fyrirtæki telst hafa einhliða markaðsstyrk geti það haft áhrif á markaðsverð óháð hegðun annarra fyrirtækja. Ein birtingarmynd veikra hvata til samkeppni á samþjöppuðum mörkuðum er sú að fyrirtæki með háa markaðshlutdeild getur haft litla hvata til þess að lækka verð með það að markmiði að auka markaðshlutdeild sína. Má rekja þá niðurstöðu til þess að því hærrí sem markaðshlutdeild viðkomandi er, því meiri tekjum verður fyrirtækið af við að ná í nýja viðskiptavini, þ.e. ef verðlækkunin nær einnig til núverandi viðskiptavina.

Einhliða markaðsstyrk má jafnan rekja til mikillar samþjöppunar á markaði og aðgangshindrana. Meðal algengra vísbendinga um einhliða markaðsstyrk má nefna mikla arðsemi, háa álagningu, tilhneigingu neytenda til þess að kaupa svipað magn af vöru jafnvel þegar verð hækkar (lág eftirspurnarteygni) og takmarkaða möguleika söluaðila til þess að breyta vöruframboði (framboðsstaðganga). Þá getur virk neytendahegðun dregið úr getu fyrirtækja til að nýta sér einhliða markaðsstyrk, sé hann til staðar.

Á öllum stigum íslenska eldsneytismarkaðarins ríkir fákeppni og hafa fyrirtækin möguleika til þess að hafa áhrif á framboð og gæði á hverju stigi markaðarins. Eftirfarandi atriði benda til þess að starfandi félög njóti einhliða markaðstyrks eða auka möguleika þeirra til þess að geta nýtt sér hann:

1. Allir markaðir eru samþjappaðir þar sem í flestum tilvikum eru 3-4 keppinautar á þeim mörkuðum þar sem megnið af eldsneyti í smásölu er selt til einstaklinga og 2-3 keppinautar þar sem megnið af eldsneyti til fyrirtækja er selt.
2. Aðeins einn birgir (Statoil) selur olíufélagunum flestar tegundir eldsneytis, sem veitir honum einokunaraðstöðu. Regluleg útboð og geta olíufélaganna til þess að skipta um birgja draga þó úr markaðsstyrk hans.
3. Markaðshlutdeild allra félaganna á smásölustigi í sölu bifreiðaeldsneytis af dælu er nokkuð stöðug í samanburði við markaðshlutdeild þeirra í sölu eldsneyti til fyrirtækja, s.s. útgerða og verktaka, beint af olíuflutningabifreið, birgðatanki eða skipi.
4. Umtalsverðar aðgangshindranir eru að eldsneytismarkaðnum en þær helstu eru:
 - a. Hár stofnkostnaður.

- b. Geta og hvati starfandi fyrirtækja til þess að neita mögulegum keppinautum um aðgang að eldsneyti í heildsölu eða aðgang að birgðatönkum.
 - c. Mikill fjöldi eldsneytisstöðva á Íslandi og spár um minni sölu bifreiðaeldsneytis á komandi árum og áratugum. Þetta leiðir til lágs vænts hagnaðar fyrir ný fyrirtæki.
 - d. Skipulagsstefna t.d. hjá Reykjavíkurborg sem tekur ekki nægjanleg tillit til samkeppnissjónarmiða.
5. Niðurstöður kannananna meðal einstaklinga og fyrirtækja benda til þess að einstaklingar séu virkir og tilbúnir að aka það langt eftir betri kjörum að það ætti að hafa áhrif á verðákvarðanir olúfélaganna.
 6. Eignarhald sama banka, lífeyrissjóða og sjóða í tveimur mikilvægum keppinautum (N1 og Skeljungu), dregur úr hvata þessara olúfélaga til að keppa sín á milli.

Niðurstöður fyrrgreindra greininga benda til þess að starfandi félög njóti einhliða markaðsstyrks og þau hafi tækifæri til þess að hafa áhrif á framboð og gæði þess bifreiðaeldsneytis sem selt er til einstaklinga. Eins og áður hefur komið fram eru niðurstöður samkeppnismatsins þær að samhæfð hegðun og lóðrétt samþætting fyrirtækjanna hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Niðurstöður benda aukinheldur til að fyrirtækin búi yfir einhliða markaðsstyrk sem rennir að mati eftirlitsins frekari stoðum undir þá ályktun að fyrir hendi séu samkeppnishamlandi aðstæður eða háttsemi á markaðnum.

9.4 Regluverk og framkvæmd

Regluverk, stefna og framkvæmd stjórnvalda geta haft margvísleg og töluverð áhrif á samkeppnisstig og markaðsniðurstöður. Í samkeppnismatinu í kafla 8 hefur Samkeppniseftirlitið greint hvort og hvernig regluverk eða framkvæmd stjórnvalda hefur neikvæð áhrif á aðstæður til samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Meginniðurstöður þeirra greininga eru eftirfarandi:

1. Skipulagsmál og lóðaúthlutanir.
 - a. Mismunandi lagatúlkun umhverfisráðuneytisins og Reykjavíkurborgar á skipulagslögum nr. 123/2010, ásamt óskýrri framkvæmd og regluverki um lóðaúthlutanir, hafa þær afleiðingar að regluverk tryggir ekki með fullnægjandi hætti að sveitarfélögum sé skylt að meta sjónarmið um áhrif skipulags og lóðaúthlutana á samkeppni til jafns við önnur sjónarmið sem meta þarf hverju sinni, t.d. umhverfissjónarmiða.
 - b. Stefna Reykjavíkurborgar í aðalskipulagi um lóðaúthlutanir fyrir eldsneytisstöðvar hefur skaðleg áhrif á samkeppni á því svæði. Verður í því sambandi að telja afar mikilvægt að borgin gæti sérstaklega að því að þessi stefna leiði ekki til aðgangshindrana fyrir nýja keppinauta og sporni gegn vaxtamöguleikum smærri smásala á svæðinu.

2. Lög um jöfnun flutningskostnaðar olíuvara nr. 103/1994.
 - a. Flutningsjöfnunarsjóður veitir keppinautum á eldsneytismarkaðnum aðgang að lykilupplýsingum, svo sem um markaðshlutdeild. Þetta eykur gagnsæi og vinnur gegn sjálfstæði keppinauta á markaði.
 - b. Lagaumhverfi við skipan stjórnar gerir ráð fyrir að fulltrúar olíufélaganna geti setið saman í stjórn sjóðsins eða þeir tilnefni sameiginlega einn fulltrúa í stjórn sjóðsins. Engin efnisleg rök eru fyrir beinni aðkomu fyrirtækjanna að þessum vettvangi og stuðlar hið opinbera að því að lykilstjórnendur keppinauta hittast reglulega til að vinna saman að málefni sem með beinum hætti tengist starfsemi þeirra á markaði. Slíkt er sérstaklega áhættusamt á fákeppnismarkaði og talið hafa skaðleg áhrif á samkeppni.
 - c. Sé vilji löggjafans að jafna flutningskostnað á dreifbýlum svæðum hníga sterk rök að því að löggjafinn endurskoði með heildstæðum hætti umgjörð og/eða tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs og framkvæmd fyrrgreinds stuðnings.
3. Opinber innkaup.
 - a. Tilgangur laga um opinber innkaup nr. 84/2007 er m.a. að tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup og stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni. Samkeppnisyfirvöldum hafa engu að síður borist kvartanir frá fyrirtækjum undanfarin ár sem snúa að opnum útboðum ríkis og sveitarfélaga.
 - b. Útboðsskilmálar verða að byggja á málefnalegum sjónarmiðum og ríki og sveitarfélög verða að gæta að jafnræði fyrirtækja, gagnsæi og virkri samkeppni. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru vísbendingar um að lagaumhverfi opinberra innkaupa tryggi ekki með nægilega skýrum hætti jafnræði keppinauta og virka samkeppni, þ.á m. hvað varðar eldsneytismarkaðinn.
4. Undanþáguheimild fyrir samstarfi keppinauta í samkeppnislögum.
 - a. Ákvæði 15. gr. samkeppnislaga kveður á um heimild Samkeppniseftirlitsins til að veita undanþágu fyrir samstarfi keppinauta sem ella væri ólöglegt samkvæmt 10. gr. laganna. Að undangengnum sjónarmiðum frá olíufélögum var metið hvort lagaheimildin, málshraði Samkeppniseftirlitsins eða túlkun þess á ákvæði 15. gr. laganna hefði skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum.
 - b. Hvorki lagaheimild 15. gr. sem slík né túlkun samkeppnisyfivalda eru talin hafa skaðleg áhrif á samkeppni á íslenska eldsneytismarkaðnum.
5. Löggjöf um endurnýjanlegt eldsneyti.
 - a. Lög um endurnýjanlegt eldsneyti nr. 40/2013 koma mjög misjafnlega við einstaka keppinauta á eldsneytismarkaðnum og skekkja samkeppnisstöðu þeirra sem kjósa t.a.m. að bjóða einfaldara vöruframboð. Framangreindar kvaðir eru studdar umhverfissjónarmiðum. Þær geta hins vegar takmarkað samkeppni eða virkað sem aðgangshindrun á markað fyrir nýja aðila.

6. Eldsneytishópur orkuspárnefndar.

- a. Endurskoða þarf hvort þörf sé á beinni aðkomu olíufyrirtækjanna að eldsneytishópi orkuspárnefndar sem starfar á vegum Orkustofnunar og hvort sú aðkoma samrýmis samkeppnissjónarmiðum og markmiðum samkeppnislaga. Með þessari framkvæmd er starfræktur vettvangur af hálfu hins opinbera þar sem tilgreindir stjórnendur keppinauta á eldsneytismarkaðnum hittast með reglubundum hætti.

Kafli 10

Frummat

Samkeppniseftirlitið hóf markaðsrannsókn á íslenska eldsneytismarkaðnum með rannsóknaráætlun sem gefin var út 5. júní 2013. Felur rannsóknin í sér athugun á því hvort grípa þurfi til aðgerða vegna aðstæðna eða háttsemi sem koma í veg fyrir, takmarka, eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni almennings til tjóns, sbr. c.-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Skýrsla þessi er frummat Samkeppniseftirlitsins á því hvort fyrrgreindar aðstæður séu fyrir hendi á eldsneytismarkaðnum og hvort ástæða sé til þess að grípa til aðgerða.

Þegar niðurstöður samkeppnismatsins í kafla 9 eru teknar saman er það frummat Samkeppniseftirlitsins að tilteknar aðstæður eða háttsemi, sem lýst er í köflum 4 til 8, takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum með alvarlegum hætti. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þar um að ræða alvarlega samkeppnishömlur.

Þar sérstaklega að nefna þrjú atriði:

- *Samhæfð hegðun.* Á markaðnum fyrir smásölu bifreiðaeldsneytis eru sterkar vísbendingar um að olíufélögin samhæfi hegðun sína.
- *Lóðrétt samþætting og aðgangshindranir.* Olíufélögin, eða dótturfélög þeirra, hafa hvata og getu til þess að útiloka nýja keppinauta með því að neita viðkomandi um eldsneyti í heildsölu eða aðgangi að birgðarými.
- *Regluverk og framkvæmd stjórnvalda.* Framkvæmd og umgjörð skipulags og lóðaúthlutunar, ásamt umgjörð og upplýsingamiðlun Flutningsjöfnunarsjóðs, er til þess fallin að skaða samkeppni.

Umræddar aðstæður og háttsemi, auk þeirra atriða sem fjallað er nánar um í 9 kafla, eru til þess fallnar að valda almenningi tjóni. Að mati eftirlitsins leiða aðstæðurnar og háttsemin a.m.k. til hærra bifreiðaeldsneytisverðs til einstaklinga en ella. Það hefur einnig afleidd áhrif því eldsneytisverð hefur áhrif á verðlag annarra fyrirtækja á annarri vöru og þjónustu og t.d. á vísitölu neysliverðs. Tjón almennings kemur því ekki aðeins fram á eldsneytismarkaðnum. Við frummatið hefur beint tjón vegna hærra bifreiðaeldsneytisverðs verið metið:

- Álagning á bifreiðaeldsneyti hafi verið óeðlilega há sem nemur allt að 18 kr. á hvern lítra bensíns og 20 kr. á hvern lítra dísilolíu á árinu 2012.
- Neytendur hafi á árinu 2014 greitt of mikið fyrir bifreiðaeldsneyti í smásölu og samsvarar sú upphæð 4.000 – 4.500 milljónum króna.
- Gera má ráð fyrir að eldsneytisstöðvum á höfuðborgarsvæðinu mundi fækka um allt að 30% ef álagning í smásölu bifreiðaeldsneytis væri í samræmi við það sem mætti búast við á „viðmiðunarmarkaði“ sem er án þeirra aðstæðna eða háttsemi sem talin eru skaða samkeppni.

Samkeppniseftirlitið telur að með vissum úrbótum megi efla og virkja samkeppni á eldsneytismarkaðnum og bæta þannig hag almennings. Gerð er grein fyrir mögulegum úrbótum í kafla 11.

Kafli 11

Mögulegar úrbætur

Ef fyrir hendi eru aðstæður eða háttsemi sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns veitir 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga Samkeppniseftirlitinu heimild til þess að grípa til eftirfarandi aðgerða:

„Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni, stöðva brot eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr. í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir. Þó er einungis heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef sýnt þykir að ekki sé fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnarárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi.“

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 14/2011 (sem festi í lög þessa heimild) er þessi heimild til aðgerða skýrð. Þar segir m.a.:

„... Samkeppniseftirlitinu verður m.a. heimilt að skipta upp markaðsráðandi fyrirtækjum ef það getur sýnt fram á það með fullnægjandi rökum að staða þeirra á markaðnum feli í sér alvarlega röskun á samkeppni. Verður Samkeppniseftirlitið í því samhengi að skilgreina viðkomandi markað og leiða í ljós með skýrum hætti þær samkeppnishömlur sem um er að tefla. Í slíkum breytingum á skipulagi fyrirtækja felast ekki óeðlileg afskipti af eignarréttindum heldur er um að ræða nauðsynlega aðgerð til þess að vernda mikilvæga almannahagsmunum. Ekkert fyrirtæki getur átt réttmæta kröfu til þess að vera til frambúðar í yfirburðastöðu sem hindrar með alvarlegum hætti virka samkeppni.“⁴⁸⁷

³⁸⁷ Í fræðilegri umræðu hefur verið fjallað um það hvort reglur sem heimila slík inngríp séu í samræmi við grundvallarréttindi eða sanngjarnar. Í grein Davíðs Þórs Björgvinssonar prófessors „Uppskipting fyrirtækja með opinberu valdboði“ segir: „Íslensku samkeppnislögin hafa ekki að geyma skýrar reglur til að mæla fyrir uppskiptingu fyrirtækja, hvorki vegna tiltekinna brota né sem almennt úrræði til að breyta markaðsaðstæðum án tillits til tiltekinna brota. ... Ákvæði stjórnarskrárinna um friðhelgi eignaréttarins og atvinnufrelsi standa því ekki í vegi að settar verði í lög heimildir til að mæla fyrir um uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, enda krefjast almannahagsmunir þess að mati löggjafans að slíkar heimildir séu í lögum.“ (Tímarit Lögfræðinga, 2002, 2. tbl.). Í Areeda & Hovenkamp, bindi 3 (3. Útg. 2008), er á bls. 78-80 fjallað um hvort ósanngjarnt sé að grípa til aðgerða gegn markaðsráðandi fyrirtæki

Ákvæði samkeppnislaga veitir rúmar heimild til að grípa til aðgerða til að stuðla að því að viðkomandi markaður skili betri niðurstöðu til hagsbóta fyrir bæði neytendur og atvinnulífið í heild. Aðgerðirnar geta varðað bæði skipulag og háttsemi viðkomandi fyrirtækja og einnig er unnt að hafa afskipti af opinberum aðilum. Sambærilegar heimildir er að finna í breskum samkeppnisrétti. Þar er á því byggt að aðgerðir og úrbætur leysi hin samkeppnislegu vandamál með eins tæmandi og skilvirkum hætti eins og unnt er hverju sinni.³⁸⁸ Dæmi um aðgerðir breskra yfirvalda eru t.d. þessar:

- Eiganda Heathrow flugvallar gert skylt að selja frá sér Gatwick og Stansted flugvelli og annað hvort Edinborgar eða Glasgow flugvöllinn (*BAA Airports málið*)
- Breskum ölgerðum gert að selja frá sér 22 000 krár (*Supply of beer málið*)
- British Gas yrði skipt upp í tvö óskyld fyrirtæki (*British Gas málið*)
- Bönkum gert að veita viðskiptavinum nákvæmari upplýsingar til að auðvelda þeim að skipta um banka (*Northern Irish personal banking málið*)
- Sementsframleiðendum gert að selja frá sér verksmiðjur til að stuðla að því að nýr keppinautur komi inn á markaðinn. Fyrirmæli til fyrirtækjanna um draga úr upplýsingagjöf og gagnsæi á markaðnum. (*Aggregates málið*)
- Tryggingafélögum gert að grípa til aðgerða til að auðvelda neytendum að bera saman verð og skilmála (*Private motor insurance málið*)

Það leiðir af 16. gr. samkeppnislaga að óheimilt er að aðgerðir gangi lengra en nauðsynlegt er til að ná fram úrbótum. Einnig ber að horfa til þess að ekki er sjálfgefið að unnt sé að leysa öll samkeppnisvandamál með aðgerðum á grundvelli samkeppnislaga. Einnig ber að huga að því að aðgerðir leiði ekki til meiri vandamála en þeim er ætlað að leysa.

Á grunni frummats Samkeppniseftirlitsins er í þessum kafla reifaðar mögulegar úrbætur sem dregið gætu úr eða jafnvel upprætt þær hömlur sem taldar eru takmarka samkeppni almenningi til tjóns. Að mati Samkeppniseftirlitsins er sérstaklega mikilvægt að starfandi fyrirtæki og hið opinbera, þ.á.m. eftir atvikum Samkeppniseftirlitið, bregðist við neðangreindum aðstæðum eða háttsemi sem taldar eru skaða samkeppni:

- a) Þeim aðstæðum og háttsemi sem auðvelda samhæfða hegðun olíufélaganna í sölu á bifreiðaeldsneyti til einstaklinga.

sem ekki hefur brotið lög (Condemning Mere Monopoly Unfair?). Þar segir: „If it is intolerable to fine or imprison the monopolist without identifiable fault, can we justly destroy the monopoly? ... When the monopolist is compelled to sell some portion of its business ... its stockholders receive the proceeds of the sale ... The monopolist is thus compensated for the assets transferred to the new competitor, it is deprived only of the “monopoly value” of the assets both transferred and retained. ... Insofar as fairness is the issue, it is difficult to see the injustice of denying any “right” to indefinitely perpetuated monopoly profits.”

³⁸⁸ Sjá t.d. Whish & Bailey: *Competition Law* (8. útg. 2015, bls. 516).

- b) Hvötum og getu starfandi fyrirtækja til þess að útiloka nýja keppinauta með því að torvelda aðgang að eldsneyti í heildsölu eða að birgðarými.
- c) Regluverki og framkvæmd stjórnvalda sem hamlar samkeppni.

Hér ber að áréttu að í skýrslu þessari felst frummat. Niðurstöður hennar um samkeppnishömlur geta því tekið breytingum að fengnum sjónarmiðum olúfélaganna og annarra og getur það eðli málsins haft áhrif á hvort eða til hvaða úrbóta þarf að grípa.

Hér á eftir eru tilgreindar þær úrbætur sem geta mögulega komið til greina vegna þeirra samkeppnishamla sem Samkeppniseftirlitið telur samkvæmt frummati sínu vera fyrir hendi. Er lögð áhersla á að tilgreina frekar fleiri heldur en færri úrbætur í því skyni auðvelda haghöfum að setja fram vönduð sjónarmið. Telji hagsmunaaðilar aðrar úrbætur en þær sem tilgreindar eru hér á eftir, koma til álita, er óskað eftir rökstuddum tillögum þar að lútandi.

11.1 Tryggja aðgang að heildsölu og birgðarými

Tryggur aðgangur að heildsölu og birgðarými á jafnræðisgrundvelli, óháð eignarhaldi á þeim, getur dregið úr möguleikum á samhæfðri hegðun sem er talin ríkja á markaðnum. Slíkt skipulag gæti stuðlað að samkeppni öllum kaupendum eldsneytis til hagsbóta, jafnt stórkaupendum sem almennum neytendum. Það sem að óbreyttu helst hamlar slíkum aðgangi er lóðrétt samþætting olúfélaganna og litlir hvatar þeirra til þess að selja eldsneyti í heildsölu eða veita aðgang að birgðarými.

Að því er varðar aðgang smásala (og annarra sem þess óska) að eldsneyti í **heildsölu**, gæti komið til álita að gera innflytjendum og heildsölum eldsneytis skylt að bjóða eldsneyti til sölu beint af birgðatanki. Með því yrði tryggður lágmarks aðgangur að eldsneyti.³⁸⁹

Að því er varðar aðgang smásala (og annarra sem þess óska) að **birgðarými** kemur tvennt til álita:

- Að skylda lóðrétt samþætt fyrirtæki sem hafa markaðsstyrk í geymslu eldsneytis á afmörkuðum mörkuðum til þess að færa rekstur birgðatankanna undir sjálfstæð rekstrarfélög og aðskilja þá þannig frá annarri starfsemi fyrirtækisins. Stjórn rekstrarfélagsins yrði skipuð einstaklingum sem væru óháðir móðurfélaginu. Þessu sjálfstæða rekstrarfélagi yrði gert skylt að selja þeim sem þess óska aðgang að birgðarými á viðskiptalegum forsendum. Samhliða yrði kannað hvort þörf væri á að stöðva samrekstur Olís og N1 á birgða- og dreifingarstigi markaðarins, þ.e.

³⁸⁹ Í Ástralíu má finna svipað fyrirkomulag en þar er heildsölum og framleiðendum jarðefnaeldsneytis óheimilt að neita kaupendum um eldsneyti í heildsölu og þar að auki þurfa þeir að birta lítraverð á hverjum tímapunkti á vefsíðu sinni en geta jafnframt gefið viðskiptavinum afslátt frá því. (Sjá: <https://www.comlaw.gov.au/Details/F2012C00467>).

Olíudreifingu, eða setja honum frekari skilyrði sem miða að því að draga úr aðgangshindrunum og auka samkeppni.

- Að skylda starfandi félög til þess að selja olíubirgðastöðvar sínar eða dótturfélaga til aðila sem starfa ekki á smásölumarkaðnum. M.ö.o. væri þeim félögum sem seldu eldsneyti í smásölu ekki heimilt að eiga birgðatanka með beinum eða óbeinum hætti.

Framangreindar aðgerðir til þess að tryggja aðgang að birgðarými gætu leitt til þess að samkeppnisleg vandamál sem leiða af lóðréttri samþættingu starfandi fyrirtækja minnki eða hverfi. Hvert og eitt olíufélag gæti þá án vandkvæða keypt sér aðgang að birgðarými án þess að þurfa að semja beint við keppinaut sinn á smásölustiginu.

Fyrri leiðin ætti ekki að vera fyrirtækjunum íþyngjandi að öðru leyti en að takmarkaðir eru möguleikar þeirra til þess að hagnast á háttsemi sem hindrar eða dregur úr samkeppni. Tvö dæmi má nefna um svipað fyrirkomulag á birgðastigi sem hefur að markmiði að auka samkeppni. Í fyrsta lagi er um að ræða sátt breska samkeppniseftirlitsins (CMA) við Certas Energy UK (Certas) og DCC sem hefur það markmið að bæta samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaðnum á Suðureyjum Skotlands (Outer Hebrides/Western Isles of Scotland).³⁹⁰ Í öðru lagi er um að ræða fyrirkomulag vegna geymslu metans í Bretlandi. Þar er lóðrétt samþættum fyrirtækjum sem eiga birgðatanka fyrir metan og hafa markaðsstyrk í geymslu þess gert skylt að aðskilja rekstur tanksins frá fyrirtækinu og bjóða birgðarými til ótengdra aðila.³⁹¹

Með seinni leiðinni, sem felur í sér að starfandi lóðrétt samþættir smásalar selji frá sér birgðastöðvar sínar, hafa eigendur birgðatankanna allan hag af því að selja hverjum sem er aðgang að birgðarýminu, enda þá ekki fyrir hendi fyrrgreindur hvati, þ.e. þeir hafa ekki markaðshlutdeild á smásölustigi til að vernda. Slíkar aðgerðir eru íþyngjandi en kunna að vera nauðsynlegar til þess að ná settu markmiði um að efla samkeppni og koma í veg fyrir fyrrgreinda hvata. Ekki er ástæða til að ætla að þessi aðgerð feli ekki í sér mikið óhagræði, eins og rakið er í kafla 5.8. Fátt bendir til þess að mikil samlegðaráhrif séu af því að smásalar, eða heildsalar, eigi einnig birgðatanka. Því til stuðnings má benda á að rekstur þessara stiga er að miklu leyti aðskilinn (t.d. er Olíudreifing að fullu aðskilinn frá rekstri eigenda sinna sem báðir starfa á smásölustiginu) og á erlendum olíumörkuðum starfa mörg fyrirtæki eingöngu á einstökum stigum virðis_keðjunnar. Ávinningur olíufélaganna af lóðréttri samþættingu virðist því fyrst og fremst falinn í auknum markaðsstyrk og aukinni getu til að hindra aðkomu nýrra keppinauta.

Helsti ókosturinn við að brjóta upp lóðréttu samþættingu fyrirtækjanna er hættan á tvöfaldri álagningu. Fyrirliggjandi upplýsingar benda til þess að möguleg aukning á álagningu hafi lítill áhrif í

³⁹⁰ „CMA accepts commitments to improve access to road fuels market in the Western Isles“ (24. júní 2014). Competition and Markets Authority.

³⁹¹ „Guidance on the regulated third party access regime for Liquefied Natural Gas facilities in Great Britain“ (13. apríl 2012). OFGEM.

samanburði við þá auknu samkeppni sem aðskilnaðurinn gæti leitt til. Kostnaður vegna birgðahalds bifreiðaeldsneytis nam á árinu 2012, skv. tölum frá olíufélögunum, frá 0,3 til 3 krónum fyrir hvern seldan lítra. Til samanburðar þá metur Samkeppniseftirlitið það svo að verð á bifreiðaeldsneyti á Íslandi sé allt að 18 til 20 krónum hærra en það þyrfti að vera. Jafnvel tug prósentu hækkun á verði fyrir geymslu eldsneytis væri því lítil í samanburði við mögulegan ávinning.

11.2 Sjálfstæði keppinauta

Aðstæður á markaðnum og háttsemi olíufélaganna benda til samhæfðrar hegðunar í sölu á bifreiðaeldsneyti og því mikilvægt gripið sé til allra tiltækra aðgerða til að draga úr samhæfðri hegðun á markaðnum. Í kaflanum hér að framan var fjallað um mögulegar úrbætur sem hafa það að markmiði að tryggja aðgang að birgðarými og eldsneyti í heildsölu.

Í þessum kafla verður vikið að öðrum mögulegum úrbótum þar sem markmiðið er að tryggja sjálfstæði keppinauta á markaði og sporna eða vinna þannig gegn því að samhæfð hegðun viðhaldist á markaðnum.

Verður nú vikið að þessu.

11.2.1 Fyrirmæli um takmörk á tíðni verðbreytinga olíufélaganna

Til álita getur komið að tíðni verðbreytinga af hálfu olíufélaganna verði settar skorður. Tíðar verðbreytingar fyrirtækjanna geta auðveldað þeim að samhæfa hegðun sína og um leið gera verðsamanburð neytenda erfiðari.³⁹² Regluverk bæði í Vestur-Ástralíu og Austurríki takmarkar fjölda verðbreytinga eldsneytissala með það að markmiði að auðvelda neytendum að bera saman eldsneytisverð.

Í fyrrgreindum löndum felast takmarkanirnar í því að starfandi eldsneytissölum er aðeins heimilt að breyta verði á ákveðnum tímapunktum. Í Vestur-Ástralíu hvíla þær skyldur á eldsneytissölum að tilkynna opinberum aðila (Price Commissioner) fyrir kl. 14:00 um það verð sem tekur gildi kl. 6:00 daginn eftir. Eldsneytissalanum er síðan skylt að halda því verði sem tekur gildi kl. 6:00 óbreyttu í sólarhring. Í Austurríki tóku gildi lög, í janúar 2011, sem fólu það í sér að eldsneytissölum væri aðeins heimilt að hækka verð einu sinni á sólarhring, kl. 12:00 að hádegi, en lækkanir væru heimilar á öllum tímum sólarhringsins. Til viðbótar voru settar enn frekar skorður á verðbreytingar eldsneytissala þegar um opinbera frídaga er að ræða eða sumarleyfi.³⁹³

Rannsóknnum ber ekki saman um áhrif reglnanna. Tvær empírískar rannsóknir hafa ályktað að eldsneytisverð í Austurríki hafi lækkað í kjölfar breytinganna og ein rannsókn sem byggði á tilraunum

³⁹² Sjá nánar: „The Economics of Tacit Collusion“ (mars 2003). Í beinu samráði geta hins vegar fyrirtæki haft hag af því að sammælast um takmarka tíðni verðbreytinga og vera t.d. sein að lækka verð þegar heimsmarkaðsverð lækkar, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004.

³⁹³ Sjá t.d. „Policy Roundtables: Competition in Road Fuel“ (2013). OECD.

spáði því að verð mundi hækka í kjölfar breytinganna. Í tilfalli Vestur-Ástralíu voru niðurstöður einnar empírískrar rannsóknar og annarrar rannsóknar sem byggði á tilraunum í báðum tilfellum ómarktækar.³⁹⁴ Ekki er að sjá að fyrrgreint fyrirkomulag hefði mikinn kostnað í för með sér fyrir olúfélögin.

11.2.2 Takmörkun á upplýsingaflæði

Draga þarf sem kostur er úr upplýsingum sem olúfélögin fá frá Flutningsjöfnunarsjóði olíuvara, s.s. tölur um markaðshlutdeild. Á fákeppnismörkuðum auðveldar slík upplýsingamiðlun samhæfða hegðun.

Breyta þarf lögum um flutningsjöfnun olíuvara þannig að skýrt sé að stjórn sjóðsins geti ekki verið vettvangur samskipta milli keppinauta á eldsneytismarkaði. Sömu sögu er að segja um endurskoðun á aðkomu fulltrúa fyrirtækja að svokölluðum eldsneytishópi orkuspárnefndar, sem starfar á vegum Orkustofnunar.

11.2.3 Endurskoðun á samrekstri N1 og Olís

Ákvörðun um samstarf Olís og N1 um rekstur Olíudreifingar á birgða- og dreifingarstigi er tuttugu ára gömul eða frá árinu 1995. Við vinnslu frummatsins hafa komið fram vísbendingar um að forsendur sem lágu að baki ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995, *Kaup Olúfélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. og stofnun Olíudreifingar ehf.*, séu ekki lengur fyrir hendi, þær ekki gengið eftir eða a.m.k. sé fyrir hendi vafi um að þær forsendur geti vegið þyngra en neikvæð áhrif samstarfsins á samkeppni á markaðnum. Kann að vera nauðsynlegt að beita heimildum 16. gr. samkeppnislaga vegna þessa samstarfs. Geta slíkar mögulegar aðgerðir miðað að því að tryggja enn frekar að starfsemi Olíudreifingar geti ekki raskað samkeppni eða að því verði hætt, að hluta til eða öllu leyti. Meta ber þetta í samhengi við aðrar mögulegar aðgerðir sem fjallað var um hér að framan.

11.2.4 Eignatengsl

Eignarhald banka, lífeyrissjóða og sjóða í tveimur stórum keppinautum á eldsneytismarkaðnum (N1 og Skeljungi), sem bæði eru lóðrétt samþætt fyrirtæki, er áhyggjuefni en um 51% eigenda Skeljungs eiga samtals 23% hlut í N1.

- a. Til þess að lágmarka skaðleg áhrif eignarhalds sömu aðila í keppinautum telur Samkeppniseftirlitið koma til greina að setja fram leiðbeiningar til banka, sparisjóða,

³⁹⁴ Sjá: The Effects of Gasoline Price Regulations: „Experimental Evidence“ (apríl 2012). Dusseldorf Institute for Competition Economics. „Less Pain at the Pump? The Effects of Regulatory Interventions in Retail Gasoline Markets“ (maí 2012). Dusseldorf Institute for Competition Economics. „Consumer Market Study on the Functioning of the Market for Vehicle Fuels from a Consumer Perspective“ (2014). Civic Consulting.

lífeyrissjóða, sjóðsstýringarfyrirtækja, verðbréfa- og fjárfestingasjóða og annarra fjárfesta um eignarhald í tveimur eða fleiri keppinautum og þátttöku í stjórnun þeirra fyrirtækja.

- b. Tryggja þarf að eignarhaldið á olúfélögunum hafi ekki neikvæð áhrif á samkeppni. Ef sami aðili á það stóran hlut í tveimur eða fleiri félögum að það eignarhald hafi skaðleg áhrif á samkeppni kann að vera nauðsynlegt að viðkomandi minnki eignarhlut sinn niður í tiltekið hámark í öðrum hvorum keppinautum.

Mikilvægt er að búa svo um hlutina að fyrirtæki á eldsneytismarkaði verði rekin þannig að ekki komi til hagsmunaárekstra við eigendur sem eiga í öðrum keppinautum á sama markaði.

11.2.5 Stjórnendatengsl

Eftir því sem best er vitað eru lítil tengsl á milli stjórnenda þeirra fyrirtækja sem starfa sem keppinautar á smásölustigi eldsneytismarkaðarins í dag og svo virðist sem í flestum tilvikum séu hagsmunir hvers stjórnanda einungis tengdir því fyrirtæki sem hann vinnur fyrir. Þrátt fyrir það er mikilvægt að á eldsneytismarkaðnum, eins og öðrum þjóðfélagslegum mikilvægum fákeppnismörkuðum, sé dregið úr hættu á myndun óæskilegra stjórnunartengsla milli keppinauta. Þannig sé leitast við að tryggja að fyrirtækin starfi sem sjálfstæðir keppinautar og komið í veg fyrir eða dregið úr líkum á hagsmunaárekstrum vegna þess háttar tengsla milli stjórnenda fyrirtækja.

Með hliðsjón af framangreindu þá telur Samkeppniseftirlitið það koma til álita að:

- Stjórnendum og stjórnarmönnum sem starfa á eldsneytismarkaðnum verði óheimilt að tengjast keppinautum, s.s. í gegnum stjórnarsetu, atvinnu eða eignarhald.
- Setja fram leiðbeiningar, sem taka til allra markaða hér á landi, m.a. til eldsneytismarkaðsins, sem hafi það að markmiði að standa vörð um virka samkeppni með því að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra sem leiða kynnu af hringamyndun eignarhalds og stjórnunar hjá keppinautum.

Samkeppniseftirlitið hefur t.d. sett skilyrði t.d. fyrir stjórnarsetu í Skeljungu og öðrum keppinautum, sbr. ákvörðun nr. 2/2014, þar sem það var gert að skilyrði að þeir sem væru skipaðir í stjórn Skeljungs, forstjóri og lykilstarfsmenn skyldu ekki vera tengdir keppinautum Skeljungs í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama á við um maka framangreindra aðila, sbr. b-lið ákvæðis 1.2. um sjálfstæði Skeljungs. Má færa fyrir því rök, á sömu forsendum og í tilviki Skeljungs, að setja skuli almenn skilyrði fyrir setu í stjórn keppinauta á eldsneytismarkaðnum.

11.3 Aðrar úrbætur

11.3.1 Sala á eldsneytisstöðvum

Í ljósi þess mikla fjölda eldsneytisstöðva sem fyrir er á landinu og mikilvægi þess að sjálfstæðir smásalar eigi möguleika á að komast inn á markaðinn, getur komið til álita að skylda starfandi fyrirtæki til þess að selja frá sér tiltekið hlutfall af eldsneytisstöðvum sínum í t.d. opnu útboði til nýs eða nýrra aðila. Gæti það verið til þess fallið að auka samkeppni og minnka möguleika fyrirtækjanna til þess að samhæfa hegðun. Greiningin á aðstæðum eða háttsemi hefur einnig sýnt að markaðurinn er samþjappaður auk þess sem mikil samhverfa í uppbyggingu starfandi fyrirtækja gerir þeim kleift að samhæfa hegðun sína. Nýr sjálfstæður/ir keppinautur/ar með aðra kostnaðaruppbyggingu myndi í draga úr samþjöppun á markaðnum og líklegt er að innkoma hans drægi úr möguleikum samhæfðra aðgerða starfandi fyrirtækja.

Rannsóknir hafa jafnframt sýnt fram á að á þeim eldsneytismörkuðum þar sem sjálfstæðir smásalar eða matvöruverslanir selja eldsneyti sé eldsneytisverð að jafnaði lægra (sjá nánari umfjöllun í kafla 5.8.3.4). Jafnframt kemur sú tillaga fram í skýrslu Civic Consulting fyrir Evrópusambandið að stjórnvöld fylgist með eldsneytismörkuðum með það að markmiði að viðhalda starfsemi sjálfstæðra smásala. Einnig er bent á það að matvöruverslanir sem seldu eldsneyti byðu það til sölu á 3,10% lægra verði en meðaltalsverðið.³⁹⁵ Geta þannig miklir almannahagsmunir verið fólgnir í því að grípa til aðgerða sem gera sjálfstæðum smásölum kleift að hasla sér völl hér á landi.

11.3.2 Samkeppnissjónarmið við gerð skipulagsáætlana og lóðarúthlutanir

Í kafla 8.1 er komist að þeirri niðurstöðu að nógildandi lagaumhverfi tryggi ekki að samkeppnissjónarmið séu höfð til hliðsjónar við gerð skipulagsáætlana og ákvarðana sem tengjast úthlutunum og notkun lóða til eldsneytissala. Telur Samkeppniseftirlitið að framkvæmdin skaði samkeppni, sbr. einnig umfjöllun í skýrslu eftirlitsins nr. 2/2008 og í álit nr. 3/2009.

Þá getur nógildandi stefna Reykjavíkurborgar í aðalskipulagi þess orðið þess valdandi að nýir aðilar komast ekki inn á það svæði þar sem stór hluti smásölu fer fram, Reykjavík, og þeir aðilar sem þar eru fyrir geti ekki aukið markaðshlutdeild sína með því að fjölga sölustöðum. Almennt geta þessar aðstæður komið í veg fyrir að fyrirtæki á markaðnum geti leitað hagkvæmustu leiða til að bjóða fram vöru sína og þjónustu.

³⁹⁵ „Consumer Market Study on the Functioning of the Market for Vehicle Fuels from a Consumer Perspective“. (2014, bls. 372). Civic Consulting.

Samkeppniseftirlitið leggur til að í takt við hugmyndir umhverfis- og auðlindaráðuneytisins þá verði skipaður starfshópur sem hafi það hlutverk að skoða nauðsynlegar breytingar á lagaumhverfi skipulags- og lóðaúthlutunarmála, þ.á m. fyrir eldsneytismarkaðinn.

Samkeppniseftirlitið telur einnig koma til álita að gefa út álit eða tilmæli við lok markaðsrannsóknarinnar um þetta atriði og þannig stuðla að því að lögin og framkvæmd þeirra fari ekki gegn markmiði samkeppnislaga eða vinni gegn virkri samkeppni, sbr. d.-lið 9. gr. reglna nr. 490/2013 og sbr. einnig 18. gr. samkeppnislaga.

11.3.3 Samkeppnismat verði framkvæmt vegna laga nr. 49/2013

Við vinnslu markaðsrannsóknarinnar komu fram vísbendingar um að lög nr. 49/2013 um endurnýjanlegt eldsneyti skaði samkeppnisumhverfi á íslenskum eldsneytismarkaði og feli jafnframt í sér aðgangshindrun fyrir nýja aðila sem hyggjast bjóða einfaldara vöruframboð.

Samkeppniseftirlitið telur koma til álita að gefa út álit eða tilmæli við lok markaðsrannsóknarinnar um þetta atriði þannig að lögin og framkvæmd þeirra fari í gegnum samkeppnismat sbr. álit nr. 2/2009, sbr. einnig d.-lið 9. gr. reglna nr. 490/2013 og sbr. einnig 18. gr. samkeppnislaga.

11.3.4 Aukið neytendaaðhald

Samkeppnisaðhald neytenda virðist hafa takmörkuð áhrif á eldsneytismarkaðinn sem getur leitt til hærra verðs en ella. Eftir því sem neytendur eru upplýstari því líklegra er að þeir leiti í meira mæli að betri vöru á lægra verði. Einkenni markaðarins sem geta ýtt undir veik viðbrögð neytenda eru t.d. erfiðleikar við að afla upplýsinga um viðkomandi vöru, erfiðleikar við að bera kennsl á hagstæð verð og að skipta yfir til annars fyrirtækis.³⁹⁶

Til þess að auka möguleika neytenda til þess að veita olíufélögunum sem mest aðhald telur Samkeppniseftirlitið það koma til greina að skylda eldsneytisstöðvar til þess að birta eldsneytisverð á skýran hátt á auglýsingaskiltum við eldsneytisstöðvar.

Eldsneytisverð er ekki birt með þessum hætti á öllum eldsneytisstöðvum. Í neytendakönnun sem Samkeppniseftirlitið lét framkvæma kom fram að flestir svarendur kváðust nota skiltin til að fylgjast með eldsneytisverði. Jafnframt má nefna það að í minnsta kosti ellefu Evrópusambandsríkjum (Austurríki, Kýpur, Frakklandi, Þýskalandi, Grikklandi, Írlandi, Ítalíu, Lúxemborg, Póllandi, Portúgal, og Spáni) og Ástralíu hvílir skylda á eldsneytissölum að birta verð á hverri eldsneytisstöð.³⁹⁷

³⁹⁶ Sjá t.d. „Guidelines for market investigations: Their role, procedure, assessment and remedies ” (2013, bls. 63). Competition Commission.

³⁹⁷ „Consumer Market Study on the Functioning of the Market for Vehicle Fuels from a Consumer Perspective“. (2014, bls. 127). Civic Consulting.

11.3.5 Innkaupafyrirkomulag

Eins og fram hefur komið í kafla 7.1 hafa þær breytingar sem orðið hafa á innkaupafyrirkomulagi olíufélaganna á sl. áratug leitt til einsleitari kostnaðaruppbyggingar, minnkað óvissu þeirra um hvort annað auk þess sem kostnaðarskellir hafa orðið enn samhverfari. Jafnframt hefur einn og sami birginn selt öllum innflytjendum eldsneytis sl. fimm ár. Augaleið gefur að birgirinn hefur mjög sterka markaðsstöðu sem getur skaðað samkeppni.

Að fengnum sjónarmiðum m.a. olíufélaganna verður tekin afstaða til þess að hvaða marki er unnt að bregðast við mögulegum skaðlegum áhrifum á samkeppni af núverandi innkaupafyrirkomulags.

11.4 Verðstýring

Nægi engar úrbætur til þess að efla samkeppni á íslenska eldsneytismarkaðnum kemur til greina að beita verðstýringaraðferðum til að ná fram markmiðum um lægra bifreiðaeldsneytisverð neytendum til hagsbóta. Að mati Samkeppniseftirlitsins er verðstýring á mörkuðum aðeins neyðarúrræði, en í tilfelli eldsneytismarkaðarins má færa rök fyrir þeirri leið ef uppræting samráðs upp úr aldamótum og mögulegar úrbætur nú duga ekki til þess að skila eðlilegri markaðsniðurstöðu. Því kæmi ekki til þessa fyrirkomulags nema að undangengu mati á ferli þar sem gripið hefði verið til allra mögulegra úrbóta til þess að efla samkeppni og þær ekki dugað til.

Undir venjulegum samkeppnisskilyrðum er verðstýring líkleg til þess að valda meiri skaða en ábata. Því hefur dregið verulega úr verðstýringu á vesturlöndum á undanförunum áratugum. Ef samkeppniaðstæður eru hins vegar skaðlegar og verð hærra en gera má ráð fyrir þegar tekið tillit hefur verið tekið til legu landsins, dreifðrar byggðar, veðurfars og annarra þátta sem mögulega gætu haft áhrif til hækkunar eldsneytisverði, þá getur það skilað árangri að setja hámarksverð. Slíkt er til dæmis gert á evrópskum fjarskiptamarkaði, þar með talið íslenskum, þar sem fjarskiptafyrirtækjum er sett mörk á það hve hátt þau mega rukka fyrir reikisímtöl (símtöl á milli landa) í farsímanetum. Þegar hámarksverðið var sett á 2007 var hámarksgjaldið 0,49 evrur en hefur lækkað í skrefum og verður 0,05 evrur eftir 1. maí 2016.³⁹⁸

Verðstýring er ekki algeng á eldsneytismörkuðum en þó má nefna að í Lúxemborg, Belgíu, Möltu og Slóveníu er hámarksálagning ákveðin af hinu opinbera.³⁹⁹ Jafnframt eru nokkur strjálbýl fylki í Kanada (Nova Scotia, New Brunswick, Nýfundnaland og Prince Edward eyja) sem hafa kveðið á um hámarksverð bifreiðaeldsneytis.⁴⁰⁰

³⁹⁸ Í fréttatilkynningu breskra samkeppnisyfivalda (Competition and Markets Authority) frá 7. júlí 2015 er greint frá yfirstandandi markaðsrannsókn á orkumarkaðnum. Kemur þar fram að til álita geti komið að setja fram fyrirmæli um hámarksálagningu sem (a.m.k. tímabundna) til bregðast við samkeppnishömlum.

³⁹⁹ „Consumer Market Study on the Functioning of the Market for Vehicle Fuels from a Consumer Perspective“. (2014, bls. 17, 132). Civic Consulting.

⁴⁰⁰ „Policy Roundtables – Competition in road fuel 2013“ (2013). OECD.

