

Umsögn

um skýrslu Samkeppniseftirlitsins
Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum
Frummatsskýrsla

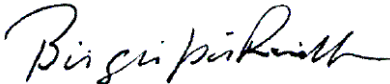
11. mars 2016

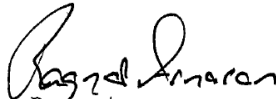
Formáli

Þann 30. nóvember 2015 gaf Samkeppniseftirlitið út skýrslu um frumrannsókn sína á eldsneytismarkaðnum (hér eftir ýmist nefnd skýrsla Samkeppniseftirlitsins eða einfaldlega skýrslan). Jafnframt var gefinn frestur til að skila „rökstuddum sjónarmiðum og athugasemdum“ við skýrsluna. Um miðjan janúar 2016 óskaði Olís eftir að undirritaðir færu yfir skýrsluna og legðu mat á fræðilegar og efnislegar forsendur fyrir niðurstöðum hennar. Fyrstu niðurstöður þessarar skoðunar er að finna í eftirfarandi umsögn.

Hér skal undirstrikað að um fyrstu niðurstöður er að ræða. Skýrsla Samkeppniseftirlitsins er löng og byggir á viðamiklu gagnasafni sem ekki hefur verið nema að hluta til aðgengilegt. Jafnframt er viðfangsefnið, samkeppnisaðstæður og samkeppni á eldsneytismarkaðnum, afar margþætt og krefst ýtarlegrar greiningar ef vel á að vera. Þá hefur það ekki greitt fyrir skoðuninni að skýrslan hefur verið að taka breytingum af hálfu Samkeppniseftirlitsins nánast fram á þennan dag. Hefði í því ljósi verið eðlilegt að lengja frest þann sem gefinn var til umsagnar að sama skapi.

11. mars 2016


Birgir Þór Runólfsson


Ragnar Arnason

Efnisyfirlit

	Bls.
Formáli	1
Helstu niðurstöður: Samantekt	3
1. Inngangur	5
2. Um aðferðafræði í skýrslunni	6
2.1 Ófullnægjandi skoðun á aðferðafræði	6
2.2 Eðlileg nálgun	6
2.3 Samanburður við aðra markaði	7
2.4 Þegjandi samhæfing	8
2.5 Óvissa og óvissubíl	9
2.6 Hlutlægni	10
3. Einstök efnisatriði	12
3.1 Skalahagkvæmni og álagning	12
3.2 Verð og gæði	18
3.3 Samanburður við aðra markaði	20
3.4 Fákeppni/einokun er stundum betri en samkeppni	22
3.5 Óvissa og áhætta	24
Tilvísanir og heimildir	26

Myndaskrá

Mynd 1. Meðalkostnaður og lágmarksálagning	12
Mynd 2. Gögnin: Ytri stærðir	15
Mynd 3. Samhengi meðalkostnaðar og heildarsölu	15
Mynd 4. Samhengi meðalkostnaðar og sölu á afgreiðslustöð	16
Mynd 5. Línulegt aðfall að gögnunum	16
Mynd 6. Gæði og verð	19
Mynd 7. Einokun betri en samkeppni: Dæmi	23

Helstu niðurstöður: Samantekt

Mjög margt er athugavert við skýrslu Samkeppniseftirlitsins (Samkeppniseftirlitið 2015). Í þessum kafla eru dregin saman nokkur helstu þeirra aðfinnsluatriða sem gerð eru að umtalsefni í þessari umsögn. Tilvísanir eru í viðkomandi kafla í umsögninni

- **Ekki liggur fyrir að nauðsynleg skilyrði til markaðsmisnotkunar séu til staðar og raunar litlar vísbendingar um að svo sé** [kafla 2.1]

Nauðsynleg skilyrði fyrir því að markaðsmisnotkun geti átt sér stað eru:

- (1) Nægilega fá fyrirtæki séu í greininni
- (2) Þau samhæfi markaðssetningu sína
- (3) Nægilegar aðgangshindranir séu að greininni

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er reynt að færa rök að atriði (2). En þau rök eru veik, lítið meira en fullyrðingar [kafla 2.4]. Aðgangshindarnir virðast ekki verulegar.

- **Helstu einkenni um markaðsmisnotkun virðast ekki vera til staðar á íslenska eldsneytismarkaðnum.**

Helstu einkenni um markaðsmisnotkun eru m.a. [kafla 2.1]:

- (1) Há álagning
- (2) Óeðlilega mikill hagnaður
- (3) Takmarkað vöruframboð

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er leitast við að rökstyðja að atriði (1) sé til staðar. Athuganir í þessari umsögn benda hins vegar til að sá rökstuðningur sé byggður á mjög veikum grunni [kaflar 2.3, 3.1, 3.2 og 3.3]. Hagnaður í greininni virðist hins vegar eðlilegur að mati Samkeppniseftirlitsins og vöruframboð virðist gott, jafnvel of gott (of margar afgreiðslustöðvar) að mati Samkeppniseftirlitsins.

- **Nálgun Samkeppniseftirlitsins að því viðfangsefni að greina samkeppni á eldsneytismarkaðnum er óskipuleg og ófullnægjandi.** [Kafli 2]

Ekki eru færð rök fyrir því að sú aðferðafræði sem beitt er sé viðeigandi. Kostir hennar og gallar eru ekki ræddir og ekki er fjallað um aðrar nálganir. Þetta er sérlega bagalegt því það er vel þekkt að val á aðferðafræði getur haft áhrif á niðurstöður. [Kafli 2]

- **Samanburður við aðra markaði er ósannfærandi** [Kaflar 2.3, 3.1 og 3.2]

Mjög veigamikill þáttur í aðferðafræði Samkeppniseftirlitsins að bera metna álagningu á olíuvörur hér á landi saman við sömu stærðir erlendis (í raun eingöngu við Bretland). Þar sem fjölmargt annað en samkeppnistig ræður verði á einstökum mörkuðum er þessi aðferð afar ótrygg og vandmeðfarin. Við þetta bætist að meðferð og túlkun Samkeppniseftirlitsins á tölulegum gögnum hvað þetta snertir virðist ekki taka tillit til mikilvægra hliða málsins og virðist í grundvallardráttum röng.

- **Samanburður við Bretland er villandi** [Kafli 3.3]

Í skýrslunni er bent á að samanburðargreining markaða sé mjög erfið, þar sem samkeppnisaðstæður séu mismunandi á milli landa og að fjölmargir þættir hafi áhrif á eldsneytisverð. Þá eru aðstæður í fáum löndum svipaðar og á Íslandi. Þessir fyrirvarar virðast hins vegar með öllu gleymdir þegar einfaldur samanburður er svo gerður í skýrslunni á

metinni álagningu í Bretlandi og Íslandi, sem þó eru sérdeilis ólík hvað stærð markaðar og aðrar markaðsaðstæður snertir. Þessi samanburður er því í besta falli mjög villandi.

- **Álagning olúfélaganna á bifreiðaeldsneyti virðist ekki óeðlileg** [Kafli 3.1]

Endurreikningar á gögnum um verð og álagningu á mismunandi mörkuðum benda til þess að álagning olúfélaganna á bifreiðaeldsneyti sé ekki umfram það sem eðlilegt getur talist miðað við það sem gengur og gerist erlendis og miðað við stærð félaganna og umsetningu á afgreiðslustöðvum. Sú niðurstaða er í samræmi við það að hagnaður olúfélaganna virðist ekki óeðlilega hár [Kafli3.1]

- **Kenning Samkeppniseftirlitsins um „þegjandi samhæfingu“ olúfélaganna virðist hreinar getgátur.** [Kafli 2.4]

Engin efnisrök er færð fyrir þessari kenningu í skýrslunni og nauðsynleg skilyrði fyrir tilveru þegjandi samhæfingar eru ekki könnuð.

- **Túlkunar og niðurstöður Samkeppniseftirlitsins láta eins og óvissa sé ekki fyrir hendi** [Kafli 2.5 og 3.5]

Allt mat, líka á álagningu og ofálagningu, er óvissu háð. Það merkir að raunveruleikinn kann að vera annar en matið getur til kynna. Sé óvissan mikil getur hann jafnvel verið allt annar. Af þessum sökum fylgir skynsamlegu mati ávallt óvissubíl fyrir matið. Aðeins ef mismunurinn á matinu (t.d. metin álagning) og viðmiðunarstærð (t.d. viðeigandi álagning) er umfram þetta óvissubíl er unnt að líta svo á að um mismun sé að ræða með viðkomandi líkum. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins eru þessi grundvallaratriði í tölfræðilegri ályktunarfræði ekki virt. Fullvíst má telja að óvissubíl fyrir mat á álagningu og viðeigandi álagningu í skýrslu Samkeppniseftirlitsins séu mjög víð. Þannig benda reikningar að baki þessari umsögn til þess að jafnvel þótt aðferðafræði Samkeppniseftirlitsins sé tekin góð og gild (sem hún er ekki) sé mat stofnunarinnar á of mikilli álagningu á bifreiðaeldsneyti vel innan óvissumarka. M.ö.o. munurinn sé ekki tölfræðilega marktækur.

- **Skortur á hlutlægni** [Kafli 2.6]

Þessari skýrslu er í orði kveðnu ætlað að vera úttekt á eldsneytismarkaðnum, enda samkeppniseftirlitið opinber stofnun. Hún er hins vegar í raun að verulegu leyti rituð eins og ákæruskjal þar sem gögn eru ætíð túlkuð sem vísbendingar um að skerta samkeppni og markaðsmisnotkun þótt aðrar skýringar séu a.m.k. jafnnærtækar eða nærtækari.

- **Hin mikla mótsögn**

Á meðal margra annarra veikleika í þessari skýrslu, stendur Samkeppniseftirlitið frammi fyrir þeirri miklu mótsögn að halda því fram annars vegar (i) að samhæfing og markaðsmisnotkun eigi sér stað af hálfu olúfélaganna og hins vegar (ii) að hagnaður þeirra sé eðlilegur. Eðlilegur hagnaður samrýmist einfaldlega ekki markaðsmisnotkun. Hann samrýmist hins vegar virkri samkeppni. Þar til þessi mótsögn hefur verið útskýrð með sannfærandi hætti eru í raun varla forsendur fyrir því að ætla að markaðsmisnotkun eigi sér stað á þessum markaði.

1. Inngangur

Markaðir, samspil aðila á markaði og verðmyndun eru fræðilega afar flókin fyrirbæri. Leitin að því að útskýra þessa hluti hefur verið viðfangsefni hagfræðilegra rannsókna í a.m.k. tvær aldir og er enn, eins og rannsóknarsvið og námslínur á efstu þrepum háskólarannsókna bera vott um.¹ Samt vantar enn mikið upp á að öllu helstu kurlin séu komin til grafar á þessu sviði. Það gefur auga leið að ekki er síður vandasamt að freista þess að lýsa og greina slíka markaði eins og þeir birtast í raunveruleikanum. Við afar margbrotnar fræðikenningar, sem þó er í ýmsu ábatavant, bætast takmörkuð og ófullkomin gögn um það sem er að gerast á mörkuðunum.

Rannsókn á mörkuðum sem hefur það að markmiði að grafast fyrir um mögulegar samkeppnistrufnanir og samhæfingu frambjóðenda er sérdeilis vandasamt verkefni og afar viðamikilið ef vel á að vera. Slík rannsókn verður í fyrsta lagi að byggjast á djúpum skilningi á eðli markaða, markaðssamkeppni og takmarkaðrar samkeppni og hvernig þessi atriði hafa áhrif á hag neytenda og samfélagsins. Í öðru lagi þarf hún að byggjast á kerfisbundinni öflun gagna um þau atriði sem meginmáli skipta og, eftir atvikum, vandaðri tölfræðilegri greiningu á þeim þar sem samkvæmt (e. consistent) mat á punktmati og óvissubílum skiptir meginmáli. Í þriðja lagi þurfa þær ályktanir sem dregnar eru að vera í samræmi við bæði fyrirbyggjandi fræðikenningar og gögn og hina tölfræðilegu eiginleika þeirra og ekki fara út fyrir þann ramma sem hvort tveggja setur.

Eftir að hafa skoðað skýrslu Samkeppniseftirlitsins (Samkeppniseftirlitið 2015) sæmilega vandlega teljum við að alvarlegir veikleikar séu á þessari skýrslu. Þessir veikleikar lúta að þeim þremur meginstöðum sem slík markaðsgreining þarf að hvíla á og að ofan eru raktar. Einkum og sér í lagi höfum við áhyggjur af þeim fremur afdráttarlausu ályktunum sem dregnar eru í skýrslunni (gjarnan í lok hvers kafla) af afar takmörkuðum vísbendingum þótt aðrar og gangstæðar ályktanir séu nærtækari og í betra samræmi við fyrirbyggjandi gögn.

Í því sem hér fer á eftir verður gerð gein fyrir ýmsum af þeim veikleikum við þessa skýrslu sem við teljum nauðsynlegt að vekja athygli á. Rétt er að leggja áherslu á að það sem við tökum til umræðu er alls ekki tæmandi yfirlit yfir þá veikleika sem við höfum komið auga á. Til að gera þeim öllum fullnægjandi skil þarf mun lengri tímafrest en gefinn hefur verið að þessu sinni.

¹ T.a.m. má nefna að hið viðamikla rannsóknarsvið atvinnuvegahagfræði (e. industrial organization), sem flestir öflugri háskólar hafa innan sinna vébanda, snýst að verulegu leyti um þetta efni.

2. Um aðferðafræði í skýrslunni

Í mati á samkeppnisaðstæðum og hugsanlegri markaðsmisnotkun er nauðsynlegt að aðferðafræðin við matið sé grundvölluð á traustum fræðikenningum um markaðssamkeppni og samkeppnishömlur. Sé þessi grundvallaraðferðafræði ekki í lagi eru miklar líkur á að matið fari afvega. Því miður vantar að okkar álitni mikið upp á að þessi aðferðafræði sé í lagi.

2.1 Ófullnægjandi skoðun á mögulegri aðferðafræði

Það er fyrst að nefna að í skýrslunni er ekki fjallað um mögulega aðferðafræði við mat af þessu tagi og kosti og galla mismunandi aðferða. Þetta er mikilvægt vegna þess að þær aðferðir sem valdar eru við matið geta haft áhrif á niðurstöðurnar.

Þeirri aðferðafræði sem beitt er í skýrslunni er lýst að hluta (einkum í 4. kafla hennar). Á hinn bóginn eru ekki færð rök fyrir því að sú aðferðafræði sem beitt er sé viðeigandi í þessu tiltekna tilfalli og enn síður aðrir valkostir. Það er ekki heldur gerð grein fyrir veikleikum þeirrar aðferðafræði sem valin er og hvernig hún gæti brenglað niðurstöðurnar.

2.2 Eðlileg nálgun

Alþekkt er í samkeppnisfræðum að það eru nokkur nauðsynleg skilyrði fyrir því að markaðsmisnotkun geti átt sér stað (sjá t.d. Varian 1992, Carlton og Perloff 2004). Meðal hinna augljósari þessara nauðsynlegru skilyrða eru:

- (1) Nægilega fá fyrirtæki
- (2) Samhæfing þeirra á milli (þegjandi eða ekki)
- (3) Nægilegar aðgangshindranir fyrir önnur fyrirtæki

Rétt er að taka það fram að öll þessi skilyrði eru nauðsynleg. Þau þurfa öll að vera fyrir hendi til þess að markaðsmisnotkun geti átt sér stað

Skynsamleg nálgun að viðfangsefni Samkeppniseftirlitsins hefði því einbeitt sér að því að athuga hvort (i) nauðsynlegar forsendur fyrir fákeppni/markaðsmisnotkun væru til staðar og (ii) hvort einkenni fákeppni/markaðsmisnotkunar hefðu birst og byggja síðan upp viðeigandi aðferðafræði til að svara þessum spurningum.

Þessari nálgun er hins vegar ekki beitt í skýrslunni nema að takmörkuðu leyti. Hvað nauðsynlegu skilyrðin snertir er ljóst að skilyrði (1) er fullnægt. Í skýrslunni er reynt að halda því fram að skilyrði (2) sé til staðar í mynd „þegjandi samhæfingar“ en í rauninni eru mjög takmörkuð rök færð eða gögn lögð fram því til stuðnings. Það er hins vegar hægara sagt en gert að staðfesta samhæfingu (þegjandi eða öðruvísi) eins og nánar er um fjallað hér í undirkafla 2.4. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er hins vegar ekkert fjallað um þriðja nauðsynlega skilyrðið, nægilega miklar aðgangshindranir.

Í fljótu bragði virðast aðgangshindranir að olíueldsneytismarkaðnum ekki ýkja miklar. Benda má á að á undanförunum árum hefur einn veigamikill aðili bæst við hóp framjódenda (Atlantsolía) og aðrir í það minnsta hugleitt slíkt, sem ekki bendir til aðgangshindrana. Þá hafa ýmsir stærri kaupendur olíu öðru hverju hafið innflutning á eigin vegum (LÍÚ, Flugleiðir

o.s.frv.). Er ekki að sjá að sú starfsemi hafi þurft að glíma við umtalsverðar markaðshindranir. Þá má ekki gleyma því að alþjóðlega olúfyrirtækið Statoil heldur núna birgðir af olíueldsneyti í tönkum á Íslandi. Þeir sem hefja myndu vilja smásölu á slíkum vörum gætu því að líkindum keypt í heildsölu af Statoil líkt og ýmsir smásalar gera erlendis.

Jafnframt er velþekkt að eigi markaðsmisnotkun sér stað muni hún m.a. birtast í (sjá t.d. Varian 1992 og aðrar kennslubækur í hagfræði efnahagseininga (e. microeconomics)):

- (a) Hárrí álagningu
- (b) Óeðlilega miklum hagnaði
- (c) Takmörkuðu vöruframboði (magn, vöruúrval, fjölda útsölastaða, takmörkuðum opnunartíma, litilli þjónustu o.s.frv.)

Einkenni um markaðsmisnotkun virðast ekki heldur fyrir hendi. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er reynt að halda því fram að álagning á olúmarkaði sé óeðlilega há. Þau rök eru hins vegar veik eins og útskýrt er hér í kafla 3. Hagnaður olúfyrirtækjanna er hins vegar ekki óeðlilegur að áliti Samkeppniseftirlitsins (kafla 6.4) og er unnt að fallast á þá niðurstöðu miðað við fyrirliggjandi gögn. Samkeppniseftirlitið fjallar ekki beinlínis um þriðja einkennið á markaðsmisnotkun (takmarkað vöruframboð). Í skýrslunni er hins vegar á það bent ítrekað að útsölastaðir (bensínstöðvar) séu margir (e.t.v. óeðlilega margir). Er sú staðreynd í beinni mótsögn við þá kenningu að um markaðsmisnotkun í skjóli fákeppni sé að ræða.

Þegar á heildina er litið eru því litlar vísbendingar um markaðsmisnotkun á íslenska eldsneytismarkaðnum. Nauðsynleg skilyrði fyrir því að slík misnotkun eigi sér stað eru ekki til staðar. Okkar skoðun á gögnum málsins bendir ekki til að álagning sé óeðlilega há og er í samræmi við það mat okkar að aðgangshindranir að þessum markaði séu ekki verulegar.² Þá verður ekki séð að vöruframboð sé takmarkað á þessum markaði.

Sé það rétt sem við teljum, að álagning sé ekki óeðlileg, verður ekki annað séð en öll helstu einkenni þessa markaðar séu allt eins í samræmi við lögmál virkrar samkeppni. Þessi einkenni eru hins vegar ekki í samræmi við einkenni markaðsmisnotkunar.

2.3 Samanburður við aðra markaði

Veigamikill þáttur í þeirri aðferðafræði sem beitt er í skýrslunni er að bera metna álagningu hér á landi saman við metna álagningu á mörkuðum erlendis. Þessi aðferð er af ýmsum ástæðum afar ótrygg.

- Það eru heildaraðstæður á mörkuðum sem ráða því hver álagning er. Þessar heildaraðstæður samanstanda af mörgum breytum. Samkeppni og/eða samkeppnishindranir er aðeins ein af þeim. Því er ekki unnt að draga skynsamlegar ályktanir um óeðlilega álagningu (vegna markaðsmisnotkunar) af slíkum samanburði nema allar hinar aðstæðurnar séu eins eða leiðrétt hafi verið fyrir þeim. Þetta er ekki gert í skýrslunni.

² Það má engu að síður taka undir það í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, að æskilegt sé að stjórnvöld hafi samkeppnissjónarmið í huga þegar kemur að regluverki og framvæmd þess. Þetta gæti sérstaklega átt við um skipulagsmál sveitarfélaga, og þá kannski sérstaklega í Reykjavík, eins og bent er á.

- M.a. virðist Samkeppniseftirlitið taki ekki tillit til þess að kostnaður við að afhenda bifreiðaeldsneyti frá stöð er m.a. háður stærð viðkomandi fyrirtækis, þ.e. umsetningu þess í heild. Ástæðan er sú að það er skalahagkvæmni í fyrirtækjastærð á þessu sviði, a.m.k. upp að vissu marki, sem er miklu hærra (sennilega nokkur hundruð sinnum hærra) en stærð íslensku fyrirtækjanna gefur. Þessum fasta kostnaði verður að dreifa á útsöluverð afurðanna og þá einnig sölu bifreiðaeldsneytis. (Þetta er rakið nánar hér í kafla 3.)
- Þá tekur Samkeppniseftirlitið ófullnægjandi tillit til þess að kostnaður við að afhenda bifreiðaeldsneyti er afar háður sölumagni (skalahagkvæmni). Þess vegna verður skynsamlegur samanburður á viðkomandi álagningu á bifreiðaeldsneyti á Íslandi við álagningu annars staðar að miðast við svipaða umsetningu á viðkomandi stöðvum nema réttilega sé leiðrétt sé fyrir muninum í umsetningu.

Rétt er að taka það fram að Samkeppniseftirlitið gerir tilraun til að leiðrétta fyrir þessum mun (kafla 6.2.2 myndir 40-43). Gallinn er hins vegar sá að þessi leiðrétting er röng. Hún gerir ráð fyrir því að samhengið sé línulegt og meðalkostnaður á afhentan lítra hækki því tiltölulega lítið með minni umsvifum. Það er hins vegar auðvelt að sýna fram á að þetta samhengi hlýtur að vera ólínulegt, enda er það í samræmi við fyrirliggjandi gögn, og meðalkostnaður á afhenta einingu hækkar tiltölulega hratt með minnkandi umsvifum og sé miklu meiri fyrir tiltölulega litlar stöðvar eins og á Íslandi en Samkeppniseftirlitið telur í skýrslu sinni. (Um þetta er nánar fjallað í kafla 3 hér að neðan).

- Ennfremur virðist Samkeppniseftirlitið ekki átta sig á að eldsneyti eins og flestar aðrar vörur inniheldur líka gæði í víðum skilningi (þ.m.t. þjónustu). Það fer eftir aðstæðum á mörkuðum og tekjum og viðhorfum neytanda að hve miklu leyti þeir kjósa gæði umfram verð. Þetta þýðir það m.a. að fullkomin samkeppni getur hæglega þýtt tiltölulega hátt verð (álagningu) og mikla þjónustu. Því er nauðsynlegt að leiðrétta fyrir þjónustustigi þegar verið er að bera saman álagning í mismundi löndum og almennt hvort sé viðeigandi eða ekki. (Sjá nánar í undirkafla 3.2)

2.4 „Þegjandi samhæfing“

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er mikið lagt upp úr svokallaðri „þegjandi samhæfingu“ frambjóðenda, sem talið er að sé fyrir hendi á eldsneytismarkaðnum. Samkeppniseftirlitið lætur hins vegar ógert að nefna að hugmyndir um þegjandi samhæfingu eru ákaflega umdeildar í atvinnuvegahagfræðinni (e. industrial organization). Það er ekki nóg með að þessar hugmyndir séu mjög umdeildar, þær eru líka hvað óskýrastar og óskipulegastar. Með því að reiða sig á þetta fyrirbæri er því Samkeppniseftirlitið að fara út á fræðilega séð afar veikan ís. Verður það að teljast umhugsunarvert, svo ekki sé meira sagt, að byggja tillögur um gagngerar breytingar á atvinnuvegum á svona fræðilega veikum forsendum.

Þótt hagfræðingar séu ekki sammála um eðli „þegjandi samhæfingar“ og tilveru hennar í raunveruleikanum er hins vegar talsvert samkomulag um forsendur þess að hún geti verið til staðar. Þeirra á meðal má nefna:³

- Fyrir hendi sé gagnkvæmur skilningur aðila á því hvað samhæfingin gengur út á
- Að hægt sé að bera kennsl á frávik/svik.
- Að til staðar séu mögulegar aðgerðir til að hegna fyrir frávik/ svik.
- Fyrir hendi séu nægilegar aðgangshindranir til að koma í veg fyrir innreið nýrra keppinauta.

Þótt Samkeppniseftirlitið geri „þegjandi samhæfingu“ að hornsteini í kenningu sinni um að olúfúfélögin séu að misnota markaðsstöðu sína fjallar hún ekki um þessi nauðsynlegu skilyrði fyrir því að „þegjandi samhæfing“ sé til staðar. Af sjálfu leiðir að hún gerir ekki skipulega grein fyrir því að þessi skilyrði séu til staðar á íslenska eldsneytismarkaðnum.

Þá verður einnig að hafa í huga að fjölmargir aðrir þættir geta auðveldað eða torveldað þegjandi samhæfingu eða jafnvel undið ofan af þeirri samhæfingu sem þegar er til staðar.⁴ Þetta á t.d. við starfsemi sömu fyrirtækja á mörgum mörkuðum, vöxt eftirspurnar, teygni eftirspurnar og takmarkaða framleiðslugetu (e. capacity constraints).⁵ Um þetta er heldur ekki fjallað í skýrslu Samkeppniseftirlitsins.

Það er mikill misskilningur að halda að til séu einhverjar einfaldar vísbendingar sem segi til um samhæfingu frambjóðenda á markaði. Þannig eru það sem sýnst gætu vera samræmd verð (lítill eða enginn verðmunur), mikill hagnaður (mikil arðsemi) o.s.frv., engin sönnun fyrir tilvist samhæfingar. Eitt verð hjá öllum frambjóðendum (eða mjög lítill verðmunur) er einmitt einkenni mikillar samkeppni. Það getur einnig verið afleiðing fákeppni (t.d. Cournot keppni), án nokkurar samhæfingar. Hagnaður getur einnig verið mikill við skilyrði fullkominnar samkeppni ef markaðsjafnvægi hefur ekki verið náð (sem iðulega getur tekið mörg ár). Þetta gerist t.d. í kjölfar tæknibreytinga, verðlækkunar á aðföngum eða eftirspurnaraukningar þegar framleiðsluaukning krefst fjárfestinga. Dæmi um þetta er t.d. mikill tímabundinn hagnaður fyrirtækja í tæknigreinum þótt samkeppni sé mikil. Þá er velþekkt í hagfræði að hagnaður í fákeppni geti verið mikill og varanlegur þótt samhæfing sé engin. Dæmi um þetta er t.d. Cournot fákeppni, sem byggir ekki á samhæfingu aðila (sjá t.d. Varian 1992 og Perloff 2012).

Af öllu þessu leiðir að nauðsynlegt er, eigi á annað borð að halda því fram að „þegjandi samhæfing“ sé til staðar á íslenska eldsneytismarkaðnum, að færa fyrir því góð rök grundvölluð á kerfisbundinni athugun á fánlegum gögnum. Í það minnsta þarf að sýna fram á að nauðsynleg skilyrði fyrir tilveru slíkrar samhæfingar séu til staðar. Þar sem þetta er ekki gert í skýrslu Samkeppniseftirlitsins verður að líta á tilveru einhvers konar „þegjandi samkomulags“ sem getgátur einar.

³ Petit, N., & Henry, D. (2010; 7): „... mutual understanding of the terms of coordination; ability of oligopolists to detect cheating behaviour; availability of retaliatory instruments; and the absence of countervailing power of rivals, and other economic partners.“ Sjá líka Hoehn, T. (2012, 7-12)

⁴ Þetta á auðvitað við allt samráð og samhæfingu fyrirtækja, þegjandi eða ekki.

⁵ Sjá t.d. Collie, D. (2004), Gallice, A. (2010) og Zimmerman, P. R. (2010), en í þeim koma fram rök fyrir því að tengsl teygni og viðhalds samhæfingar (samráðs) eru langt í frá einhlít. Sjá einnig Petit (2013).

2.5 Óvissa og óvissubíl

Allt mat á raunverulegum stærðum er óvissu háð. Mat á markaðsmisnotkun og of hárrí álagningu er síður en svo undantekning í þessu efni. Það merkir að þótt vísbendingar séu um markaðsmisnotkun og mælingar bendi til að álagning sé of há eru engu að síður einhverjar líkur á að svo sé ekki. Því er mikilvægt að mat af þessu tagi sé framkvæmt samkvæmt lögmálum tölfræðinnar og óvissubíl (e. confidence intervals) metin. Jafnframt eiga ályktanir af hinum óvissu mælingum að vera í samræmi við tölfræðilega ályktunarfræði og ekki sé hrapað að niðurstöðum sem verulegar líkur kunna að vera á að rangar séu.

Þetta er sérstaklega mikilvægt vegna þess að sé ályktunin að markaðsmisnotkun sé til staðar kallar það á aðgerðir sem geta verið afar kostnaðarsamar fyrir hið opinbera, fyrirtækin og samfélagið í heild. Sé ályktunin röng, sem ætíð eru einhverjar líkur á, kæmi enginn ávinningur á móti þessum kostnaði og allir viðkomandi aðilar, þ.m.t. neytendur sætu uppi með skerta afkomu. (Þetta er nánar rakið í kafla 3.)

Í skýrslu Samkeppnisstofnunar er því miður látið eins og ofangreind óvissa skipti engu máli. Punktmatið (sem raunar er oft sennilega alvarlega brenglað eins og grein er gerð fyrir í kafla 3.5 hér að neðan) er tekið sem raunveruleikinn og ályktanir dregnar á þeim falska grunni. Óháð öðrum aðfinnsluþáttum verður þetta að teljast verulegur galli á skýrslunni.

2.6 Hlutlægni

Í slíkri frummatsskýrslu er auðvitað lykilatriði að skoðunin sé hlutlæg. Í henni sé fyrst og fremst gerð grein fyrir staðreyndum og ekki sé tekin afstaða til þess hvort að um markaðsmisnotkun sé að ræða eða ekki. Það ætti að vera efni í aðra skýrslu.

Því miður virðist skýrslan ekki skrifuð sem hlutlæg úttekt heldur sem ákæruskjal þar sem kapp er lagt á að tína til sem allra flest sem telja má vísbendingu um markaðsmisnotkun. Flest er túlkað sem dæmi um fákeppnishegðun/markaðsmisnotkun þótt aðrar skýringar séu a.m.k. jafn nærtækar. Um þetta má taka mörg dæmi úr skýrslunni og eru eftirfarandi aðeins sýnishorn:

- Fram kemur að ekki er talið að fyrirtæki á eldsneytismarkaði hafi óeðlilegan hagnað. Þá eru í besta falli áhöld um hvort álagning á eldsneytissölu til bifreiða sé óeðlileg eða ekki.⁶ Jafnframt liggur fyrir að aðgangshindranir að þessari smásölu eru ekki ýkja miklar og vöruframboð og -úrval gott. Af þessu öllu saman dregur Samkeppniseftirlitið þá ályktun að um samkeppnisskort og markaðsmisnotkun sé að ræða. Mun nærtækara og í betra samræmi við þau efnisatriði málsins sem ekki eru umdeild er að það sé þvert á móti virk samkeppni á þessum markaði.
- Tínd eru fram töluleg gögn sem hugsanlega má túlka sem veika vísbendingu um markaðsmisnotkun og það með víðu óvissubíli. Nokkrum blaðsíðum eða jafnvel málsgreinum seinna eru þessar veiku vísbendingar taldar ótvíræðar vísbendingar um markaðsmisnotkun. Dæmi um þetta er t.d. a finna í kafla 6.2.3 þar sem afar veikar vísbendingar um að eldsneytisverð á Íslandi kunni að vera óeðlilega hærri en

⁶ Það er vissulega reynt að halda því fram að svo sé í skýrslunni, en jafnvel Samkeppniseftirlitið hlýtur að átta sig á að sú tilgáta hvílir á veikum grundvelli.

í samanburðarlöndunum⁷ verða skyndilega að þeirri skýru og óskilyrtu staðhæfingu: að „Munurinn er meiri en svo að hann megi útskýra með auknum kostnaði héraendis“. Síðan er fullyrt á grundvelli sömu veiku vísbendinganna í allöngu máli seinna í kafla 10 að álagning á bifreiðaeldsneyti sé of há sem nemi allt að 18 kr./lítra bensíns og 20 kr./lítra dísilólíu.

- Á bls. 77 er eftirfarandi réttilega ritað:

„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. fyrirtæki með háa markaðshlutdeild getur haft litla hvata til þess að lækka verð með það að markmiði að auka við markaðshlutdeild sína.“

Á bls. 102 er hins vegar látið eins og það sé aðeins samþjöppun og markaðshlutdeild sem máli skipti og sagt: „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.“ Þessi ályktun er auðvitað í engu samræmi við textann á bls. 77. En það er haldið áfram og sagt: „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 stöðum undir þá ályktun að lítil samkeppni sé á milli keppinauta á smásölustigi fyrir bifreiðaeldsneyti með dælu.“ Nú er skyndilega þetta eina atriði, samþjöppun og stöðug markaðshlutdeild ásamt möguleikanum á samhæfingu (þótt miklu fleiri skilyrði séu nauðsynleg) orðið að ályktun um litla samkeppni á markaðnum.

Það eru rökræn heljarstökk af þessu tagi (og það eru fjölmörg önnur) sem sýna skort á hlutlægni í þessari skýrslu.

⁷ Og nánari greining á málinu sýnir raunar að séu ómarktækar (sbr. kafla 3 hér að neðan). Jafnframt ber þess að geta að sumar af þessum vísbendingum hafa verið enn veiktar með leiðréttingum Samkeppiseftirlitsins á þeim gögnum sem lágu að baki upphaflegu skýrslunni.

3. Einstök efnisatriði

Sem fyrr segir er afar margt sem ástæða er til að gera athugasemdir við í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, bæði stórt og smátt. Í þessum kafla er tekið á nokkum stærri atriðum. Mörg þeirra hafa þegar verið nefnd í kafla 2. Hér eru þau útfærð nánar og útskýrð.

3.1 Skalahagkvæmni og álagning

Fjölmörg framleiðsla einkennist af skalahagkvæmni upp að vissu framleiðslustigi. Hugtakið skalahagkvæmni (e. increasing returns to scale) merkir að meðalkostnaður á framleidda einingu fer lækkandi með framleiddu magni.

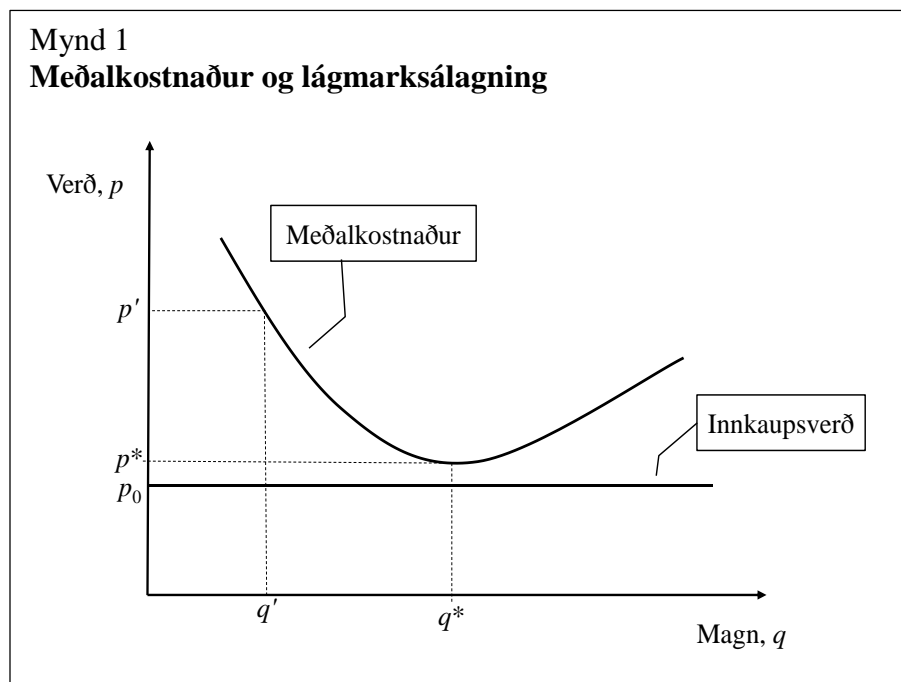
Meðalkostnaður er lægsta verð sem fyrirtæki geta boðið vöru á þegar til lengdar lætur. Það er lægsta mögulega framboðsverð vörunnar sem dugur til þess að fyrirtækið geti haldið áfram rekstri. Meðalkostnað má ætíð skoða sem summu af innkaupsverði og öðrum kostnaði á framleiðslueiningu. Því felast í meðalkostnaði upplýsingar um lágmarksálagningu á framleiðslueiningu miðað við mismunandi framleiðslu- eða sölustig.

Þessu er nánar lýst í mynd 1. Í myndinni er innkaupsverð sett fast við p_0 (þótt svo þurfi ekki að vera). Annar kostnaður fer hins vegar lækkandi á einingu (skalahagkvæmni eða jákvæð skalaskil; e. increasing returns to scale) upp að framleiðslustigi q^* , en hækkar eftir það (e. neikvæð skalaskil; decreasing returns to scale).

Lægsti mögulegi meðalframleiðslukostnaður og þar með verð er p^* og því er náð við framleiðslumagn q^* . Sé framleiðslu-

magnið hins vegar aðeins q' er lægsta mögulega söluverð p' . Þetta söluverð samsvarar augljóslega miklu hærri álagningu á innkaupsverð en p^* eins og mynd 1 sýnir.⁸

Kenningar um fullkomna markaðssamkeppni halda því fram með góðum rökum að í endanlegu markaðsjafnvægi muni öll fyrirtæki framleiða við lægsta meðalkostnað, q^* (sjá t.d. Varian 1992). Í reynd er hins vegar nauðsynlegt að taka tillit til frávika af a.m.k. tveimur ástæðum:



⁸ Það er hins vegar sama álagning á meðalkostnað í báðum tilfellum, nefnilega engin.

Í fyrsta lagi má ganga að því vísu að þróunin í áttina að q^* taki tíma, e.t.v. mörg ár. Þar við bætist að q^* breytist stöðugt m.a. vegna tækniframfara af ýmsu tagi. Því er afar líklegt að sú staða að öll fyrirtæki séu stödd í q^* sé fremur sjaldgæf. Jafnframt er afar sennilegt að fyrirtæki í einu landi eða markaðsvæði séu að jafnaði á mismunandi þrepi skalahagkvæmni og mismunandi álagning sé því a.m.k. að hluta vegna þess en ekki fákeppnisverðlagningar.

Í öðru lagi er það eflaust svo að margir markaðir séu einfaldlega það smáir að þeir rúmi ekki framleiðslu við lágsta meðalkostnað, q^* , jafnvel þótt aðeins eitt fyrirtæki sé á markaðnum.⁹ Þar við bætist að af samkeppnisástæðum er stundum lögð á það áhersla að fleiri en eitt fyrirtæki séu á mörkuðum þótt náttúrulegar einokunarástæður séu fyrir hendi. Eykur það auðvitað meðalframleiðslukostnað þótt veikja kunni aðstöðu til markaðsmisnotkunar.

Margt bendir til þess að þetta síðara atriði eigi við um íslenskan eldsneytismarkað. T.a.m. kemur fram í skýrslu Samkeppniseftirlitsins (Samkeppniseftirlitið 2015) að sölumagn á hverja bensínstöð (svokallað gegnumstreymi) sé með því minnsta í hópi allmargra samanburðarlanda (bls. 180 myndir 41 og 43). Þá er í skýrslu Samkeppniseftirlitsins gerður sérstakur samanburður milli íslenska og breska eldsneytismarkaðarins. Breski eldsneytismarkaðurinn er hins vegar a.m.k. 100 sinnum stærri en sá íslenski og ætla má að fyrirtækin á þeim markaði séu að jafnaði að sama skapi stærri en þau íslensku.

Til að gera betri grein fyrir því sem hér er á ferðinni höfum við valið þann kost að framkvæma sæmilega formlega greiningu á viðfangsefninu og varpa frekari ljósi á niðurstöðurnar með hjálp tölfræðilega eftirlíkinga (e. simulation)

Greining

Ritum heildarkostnað olúfyrirtækjanna með sæmilega almennum hætti sem:

$$TC = p_0 \cdot Q + C1(Q) + N \cdot C2(q),$$

Þar sem Q =heildarsala (m. ltr.), q =meðalsala á afgreiðslustöð (m. ltr.), N =fjöldi afgreiðslustöðva.

Föllin $C1(Q)$ og $C2(q)$ tákna kostnað sem tengist stærð fyrirtækis og sölu á afgreiðslustöð. Óhætt er að gera ráð fyrir að þessi föll séu bæði jákvæð vaxandi. Í samræmi við hagfræðilega þekkingu má jafnframt gera ráð fyrir að þau vaxi hægar en hlutfallslega, a.m.k. upp að ákveðnu marki (jákvæð skalahagkvæmni). M.ö.o. þau séu kúpt.

Nú hlýtur að auðvitað að gilda að $q \cdot N \equiv Q$. Því má rita kostnaðarfallið sem fall af q og Q .

$$(1) \quad TC(q, Q) = p_0 \cdot Q + C1(Q) + \frac{Q}{q} \cdot C2(q).$$

Meðalkostnaður (per lítra) er því:

$$(2) \quad AC(q, Q) = p_0 + \frac{C1(Q)}{Q} + \frac{C2(q)}{q}.$$

⁹ Sú staða er stundum kallað náttúruleg einokun.

Svo meðalkostnaður er fall bæði af stærð fyrirtækisins og meðalsölu á afgreiðslustöð. Vaxi föllin $C1(Q)$ og $C2(q)$ ekki of hratt (þ.e. meira en hlutfallslega) fer meðalkostnaður lækkandi bæði með stærð fyrirtækis og meðalsölu á afgreiðslustöð. Með sama fyrirvara (föllin $C1(Q)$ og $C2(q)$ vaxa ekki of hratt) lækkar meðalkostnaður hægar eftir því sem Q og q vaxa meira og nær að lokum ákveðnu lágmarki

Fallform

Einföld fallform, sem þó eru í samræmi við hagfræðilögmál, voru valin fyrir kostnaðarföllin tvö, $C1(Q)$ og $C2(q)$.

$$(3) \quad C1(Q) = A + B \cdot Q^C,$$

$$(4) \quad C2(q) = \alpha + \beta \cdot q^\gamma,$$

þar sem allir stuðlar eru pósitífir og veldisvísarnir, C og γ minni en einn þannig að það er gert ráð fyrir skalahagkvæmni í báðum föllum. Rétt er að taka það fram að það breytir litlu um niðurstöðurnar þótt önnur fallform séu notuð svo framalega sem þau eru í samræmi við hagfræði.

Samkvæmt líkingum (2) til (4) er meðalkostnaður (á lítra):

$$(5) \quad AC(q, Q) = p_0 + A \cdot Q^{-1} + B \cdot Q^{C-1} + \alpha \cdot q^{-1} + \beta \cdot q^{\gamma-1}.$$

Samkvæmt þessu falli fer meðalkostnaður lækkandi bæði með stærð fyrirtækis, Q , og solumagni á stöð, q , og er kúptur (e. convex) svo framalega sem neikvæð skalaskil eru ekki of mikil (C og γ ekki of mikið yfir einum).

Mat á meðalkostnaði og óeðlilegri álagningu

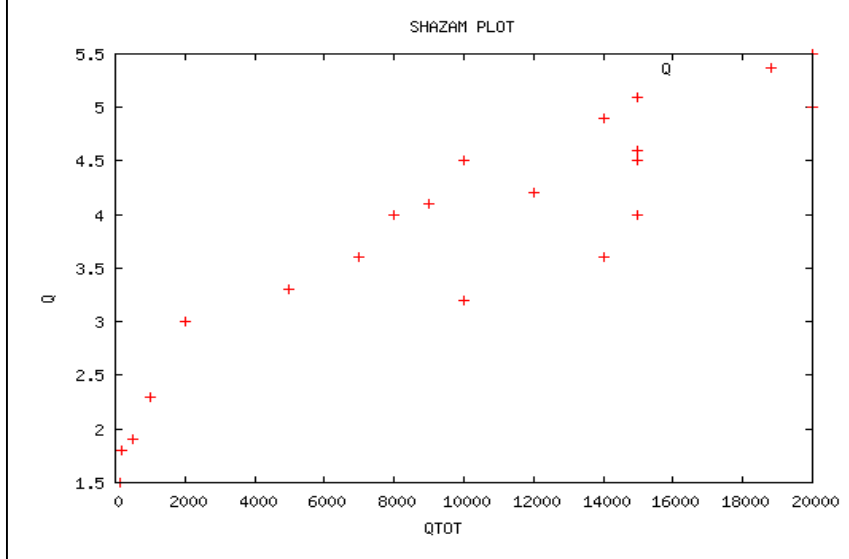
Unnt væri að fella jöfnu (5) að gögnum um (i) metinn meðalkostnað (eða söluverð), (ii) stærð fyrirtækja og (iii) meðalsölu á afgreiðslustöð og fá í framhaldinu mælikvarða á hvort álagning sé óeðlileg. Samkeppnisstofnun (2015) virðist hafa slík gögn í fórum sínum fyrir allmörg Evrópulönd og notar þau í þessu skyni í skýrslu sinni (sbr. myndir 40-43). Við höfum hins vegar ekki enn fengið aðgang að þessum gögnum. Í hinu tölfræðilega mati sínu gerir Samkeppnisstofnun síðan þau mistök að fella línulegt fallform að gögnunum (Mynd 43). Þar sem hið rétta fallform er ólínulegt og kúpt leiðir þetta til ósamkvæmra (e. inconsistent) tölfræðilegra niðurstaðna og rangra túlkana á niðurstöðunum. Nánar tiltekið leiða þessi mistök til þess að álagning olíufélaganna hér á landi er talin of há í samanburði við önnur lönd.

Eftirlíkingar (e. simulations)

Til að varpa frekara ljósi á þetta er líking (5) notuð til að framkalla gögn (simulated data). Valið var safn athugana (20) fyrir ytri breytur q og Q sem er í sæmilegu samræmi við það sem gengur og gerist í Evrópulöndum. Þessum gögnum er lýst í mynd 2.

Mynd 2**Gögnin: ytri stærðir**

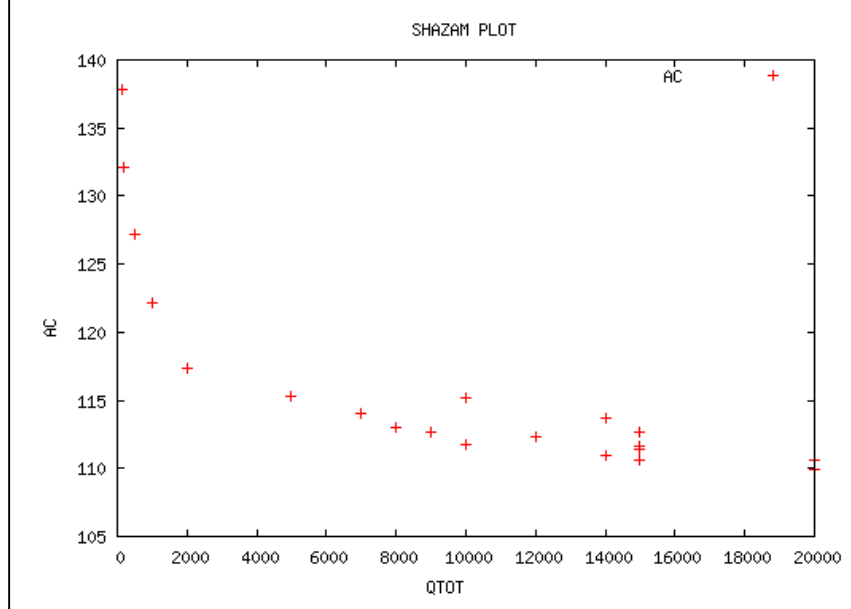
Q =gegnumflæði (m. lítrar), $QTOT$ =umsvif (m. lítrar)



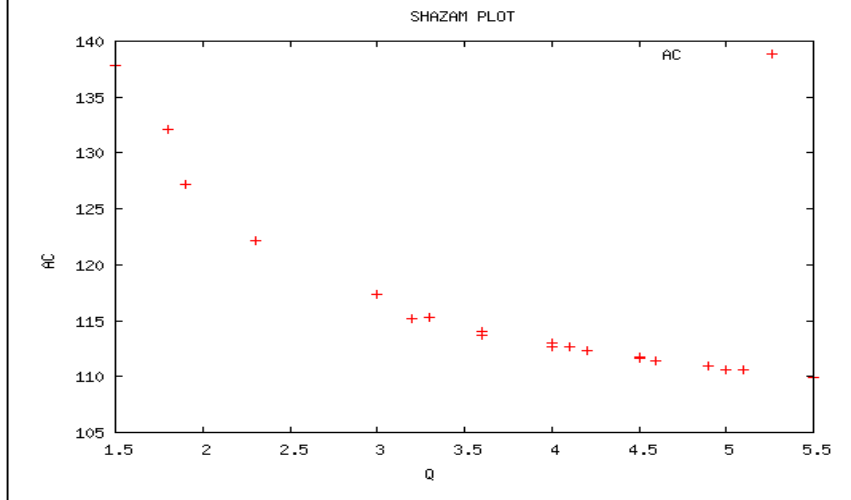
Þessar ytri stærðir voru síðan notaðar til að reikna meðalkostnað fyrir sérhvern gagnapunkt samkvæmt líkingu (5). Þetta færir okkur samhengi meðalkostnaðar og (i) heildarsölu og (ii) meðalsölu á afgreiðslustöð líkt og sýnt er á myndum 3 og 4.

Mynd 3**Samhengi meðalkostnaðar og heildarsölu**

AC =meðalkostnaður kr/lítra; $QTOT$ =heildarsala (m. Lítra)



Mynd 4
Samhengi meðalkostnaðar og sölu á afgreiðslustöð
 AC=meðalkostnaður kr/lítra; Q=sala á stöð (m. lítra)

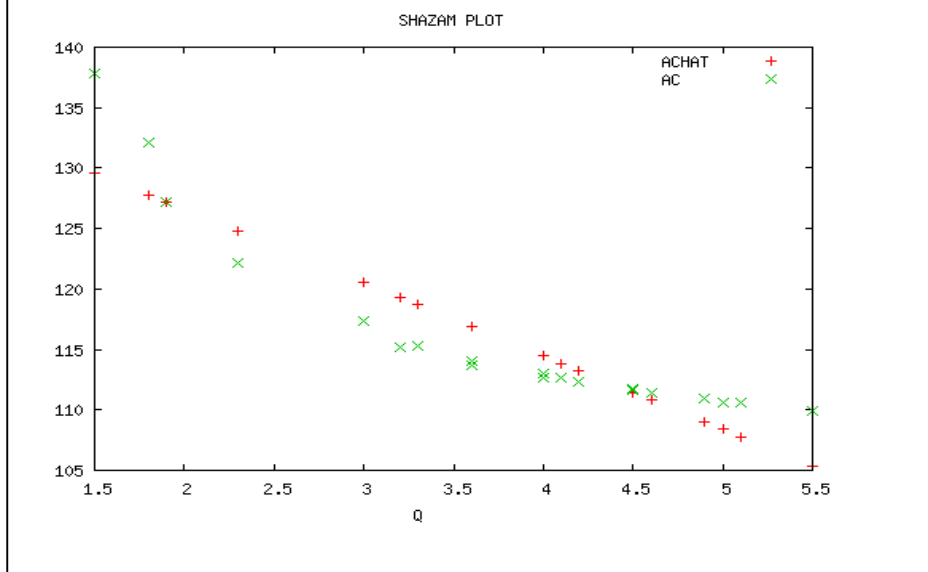


Eins og sjá má er myndir 3 og 4 í sæmilegu samræmi við myndina af sama samhengi í skýrslu Samkeppniseftirlitsins (mynd 19) en báðar í miklu ósamræmi við myndir 40-43 í skýrslunni.

Í mynd 43 í skýrslu Samkeppnistofnunar er línuleg líking felld að þeim gögnum sem samsvara mynd 4 hér að ofan. Þar sem hið rétta samband er ólínulegt er afleiðingin alrangt (ósamkvæmt) tölfræðilegt mat og mikið vanmat á raunverulegum meðalkostnaði íslensku olíufélaganna (sem eru bæði tiltölulega lítil og hafa lága meðalsölu á afgreiðslustöð).

Mynd 5 lýsir því sem gert er í skýrslu Samkeppniseftirlitsins og þeim skekkjum sem því fylgja.

Mynd 5
Línulegt aðfall að gögnunum.
 AC=meðalkostnaður kr/lítra (grænt); ACHAT meðalkostnaður á lítra samkvæmt línulegri aðfallsjöfnu (rautt). Q=sala á stöð (m. lítra)



Eins og sjá má spáir línulega aðfallslínan (rauðu punktarnir) miklu lægri meðalkostnaði fyrir fyrirtæki með tiltölulega litla (eða mikla) sölu á afgreiðslustöð en raunin er, en ofmetur hins vegar meðalkostnað fyrirtækjanna þar á milli. Þessar skekkjur endurspeglast auðvitað í tölfraðilegum sjúkdómsgreiningum (e. diagnostic checks, þ.e. misdreifni og/eða sjálffylgni afganga)) en fyrir þeim prófum er ekki gerð grein í skýrslu Samkeppniseftirlitsins.

Tölulegt mat

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er mjög lagt út af samanburði á eldsneytisverði á farartæki í Bretlandi og Íslandi, athygli vakin á því að mæld álagning í Bretlandi sé miklu minni en á Íslandi og talið vísbending um að álagningin á Íslandi sé óeðlilega há. Þessi samanburður tekur ekki tillit til þess að samhengið milli meðalkostnaðar og magns frá eldsneytisstöð hlýtur að vera ólínulegt eins og að ofan er rakið og lætur eins og stærð fyrirtækja skipti engu máli fyrir meðalkostnað. Afleiðingin er afar misvísandi samanburður.

Nú hefur Samkeppniseftirlitið sem fyrr segir ekki veitt aðgang að gögnum sínum að baki aðfallsgreininganna í myndum 40 til 43. Til að varpa ljósi á hugsanlegar skekkjur er því notast við áætlaðar stærðir líkt og í eftirlíkingunum hér að ofan.

Eftirfarandi tafla sýnir áætlaðan meðalkostnað og þar með álagningu á bifreiðaeldsneyti í Bretlandi og á Íslandi miðað við hið metna líkan (5) og hin framkölluðu gögn.

Tafla 1 Ólínulegt líkan (2) og (5)					
	Magn á stöð (m. ltr.)	Stærð fyrir- tækis (m. ltr.)	Meðalkostnaður (kr./ltr.)	Álagning (kr./ltr.)	Álagning (%)
Bretland	4,8	10000	111,99	11,99	12,0%
Ísland	1,5	100	141,11	38,78	38,8%

Svo samkvæmt þessu er fyllilega eðlilegt og í góðu samræmi við öflugna samkeppni á báðum stöðum að álagning á innkaupsverð í Bretlandi sé 12.0% en 38.8% á Íslandi!

Þetta eru auðvitað ekki réttu tölurnar af ástæðum sem raktar hafa verið. Það kemur ekki að verulegri sök því það er fyrst og fremst hinn mikli mismunur á eðlilegri álagningu á báðum stöðunum sem Samkeppnisstofnun leggur út af í skýrslu sinni. Sá mismunur er hins vegar ekki næmur fyrir hinum tölulegu forsendum reikninganna.

Sé hins vegar notast við línulegt samhengi milli afgreiðslumagns á stöð og meðalkostnaðar (eins og Samkeppniseftirlitið gerir í mynd 43) og stærð fyrirtækjanna sleppt eru niðurstöðurnar varðandi „eðlilega álagningu“ talsvert aðrar.

Tafla 2 Línulegt líkan eins og það sem Samkeppnisstofnun notar í mynd 43					
	Magn á stöð (m. ltr.)	Stærð fyrir- tækis (m. ltr.)	Meðalkostnaður (kr./ltr.)	Álagning (kr./ltr.)	Álagning (%)
Bretland	4,8	10000	109,62	9,62	9,6%
Ísland	1,5	100	129,63	29,62	29,6%

Samkvæmt hinu línulega líkani er eðlileg álagning á Íslandi 29,6% en ekki 38,8%. Mismuninn, 9,2% og 10,84 kr./ltr, myndi Samkeppnisstofnun telja óeðlilega álagningu og vitnisburð um markaðsmisnotkun. Raunveruleikinn er hins vegar sá að 38,8% á innkaupsverð er lágmarksálagning til þess að fyrirtækin beri sig og sé hún ekki meiri er það vísbinding um öfluga samkeppni.

Rétt er að ítreka það að færslunum í töflum 1 og 2 er ekki ætlað að vera réttar lýsingar á hinum tölulega raunveruleika á þessum tveimur mörkuðum. Markmiðið með þessum töflum fyrst og fremst að varpa magnlægu ljósi á þær skekkjur sem verða þegar reynt er að meta réttmæti álagningar á bifreiðaeldsneyti með þeim aðferðum sem Samkeppniseftirlitið beitir í skýrslu sinni.

3.2 Verð og gæði

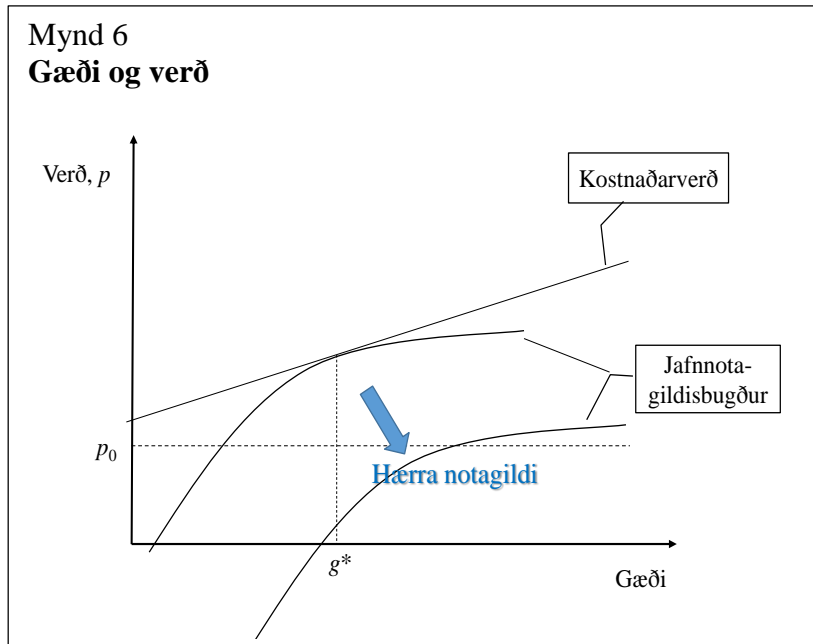
Alþekkt er að vörur hafa jafnan fleiri en einn eiginleika (e. attributes) í hugum neytenda (Lancaster 1966, Hildenbrand 1994). Meðal eiginleika vörunnar sem algengt er að máli skipti fyrir neytandann eru pakkningar, þjónusta, ábyrgð, afhendingaraðferð, biðtími, uppruni og efnisinnihald. Þessa aðra eiginleika má nefna einu nafni gæði. Þegar neytandinn kaupir vöruna er hann að greiða fyrir þennan heildarpakka, þ.e. vöruna og gæðin, ekki aðeins vöruna samkvæmt vöruheiti. Þetta blasir auðvitað við hvað snertir t.d. hótélherbergi eða málsverð í veitingarhúsi en á í rauninni við um nánast allar aðrar vörur.

Ein augljós afleiðing af þessu er að kostnaðarverð vörunnar endurspeglar ekki aðeins verð grunnvörunnar heldur og þau gæði sem vörunni fylgja og kosta fé. Því er ekki unnt að fá skynsamlegt mat á álagningu eða framlegð á vörueiningu með því að bera saman innkaupsverð hrávörunnar og útsöluverð vörunnar nema taka fullt tillit til þeirra gæða sem vörunni fylgja. Það er heldur ekki unnt að fá skynsamlegt mat á álagningu eða framlegð með því að bera saman vörur með mismunandi gæðum.

Það er einnig alþekkt að mismunandi neytendur kjósa mismunandi magn gæða í tengslum við þá grunnvöru sem þeir kjósa (sjá t.d. Varian 1992, Hildenbrand 1994, Carlton and Perloff 2004). Þannig munu ríkari neytendur að jafnaði kjósa vöru með meiri gæði (t.d. herra þjónustustig) en þeir sem fátækari eru. Þá er einnig augljóst að hversu mikið neytendur kjósa af gæðum með grunnvörunni fer eftir aðstæðum, t.a.m. veðurfari.

Af þessu leiðir að við skilyrði nær-fullkominnar samkeppni mun fyrirtæki bjóða upp á vörur með þeim gæðum sem neytendur kjósa og á því verði sem það kostar.

Þessum kjarna málsins er nánar lýst er nánar lýst á mynd 6. Í myndinni er dregin lína lágmarkskostnaðar af því að bjóða vöruna með tilteknum gæðum. Þessi kostnaður er því það verð sem fullkominn samkeppnismarkaður myndi bjóða neytendum. Í myndinni er p_0 innkaupsverð vörunnar. Mismunurinn á kostnaðarverðinu og p_0 er því álagning. Eins og sjá má vex álagningin með gæðum. Ástæðan er ekki markaðsmisnotkun, enda er kostnaðarverðið án óeðlilegs hagnaðar. Ástæðan er einfaldlega sú að gæðin kosta seljandann fé.



Þá má spyrja, eins og gert er í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins, hvers vegna í ósköpunum seljendur séu að bjóða vöru með kostnaðarsömum gæðum en ekki bara vöruna á lágmarksverði. Svarið er samkeppnin á markaðnum. Á hverjum markaði hafa neytendur óskir um það gæðastig sem þeir vilja að fylgi grunnvörunni. Á samkeppnismörkuðum verða framleiðendur að mæta þessum óskum, annars mun rekstur þeirra líða undir lok. Á fákeppnis- eða einokunarmarkaði geta hins vegar verið minni hvatar til þess.

Til þess að lýsa þessu nánar eru í mynd 6 einnig dregnar mögulegar jafnnotagildisbugður (e. utility contours) neytenda. Hver þessara bugða lýsa þeim hnitum verðs og gæða sem neytendum finnst jafngóð. Allt rúmið (þ.e. (gæði, verð)-rúmið) er þakið svona bugðum þótt aðeins tvær séu dregnar. Því lægra sem verðið er eða gæðin meiri, þeim mun ánægðari verða neytendur. Því hækkar notagildi neytenda í “suðausturátt” á línuritinu eins og örin í myndinni sýnir. Jafnnotagildisbugðurnar endurspeglar óskir neytenda og því um leið eftirspurn þeirra.

Eins og mynd 6 sýnir, er hag neytenda á þessum markaði best fyrirkomið við gæðin g^* og samvarandi verð samkvæmt kostnaðarverðsbugðunni. Við þessi gæði er verðið hærra en við $g=0$ og álagningin því meiri. Bæði verðin eru hins vegar kostnaðarverð og í fullu samræmi við fullkomna samkeppni.

Hvað merkir þetta? Þetta merkir einfaldlega að mismunandi hátt verð fyrir sömu nafnvöru á mismunandi mörkuðum og þar með mismunandi álagning á grunnverð getur verið í fullu samræmi við fullkomna samkeppni á báðum mörkuðum. Allt sem til þarf eru mismunandi óskir neytenda um þau gæði sem fylgja vörunni.¹⁰

Mismunandi verð eða álagning á grunnverð fyrir sömu nafnvöru þarf því alls ekki að vera vísbending um óeðlilega álagningu eða samkeppnisskort. Til þess að unnt sé að draga ályktanir um samkeppnisskort og markaðsmisnotkun af mismunandi söluverðum og

¹⁰ Augljós dæmi um þetta er mismunandi verð á leikhússætum eftir staðsetningu. Mismunandi verð á flugsætum eftir farrýmum og mismunandi verð á málsverði í veitingarhúsi efir þjónustu. Sama meginregla á hins vegar við um allar vörur, þ.á.m. eldsneyti á farartæki.

álagningu á mismunandi mörkuðum er nauðsynlegt (en ekki nægilegt) að þessir markaðir séu eins að öllu leyti nema hvað varðar samkeppnisaðstæður. Í þessu felst m.a. að vörurnar sem um er að ræða þurfa að vera nákvæmlega eins þ.e. allir þeir eiginleikar vörunnar sem máli skipta fyrir neytendur þurfa að vera eins. M.ö.o. gæðin þurfa að vera eins. Séu gæðin ekki eins er nauðsynlegt að framkvæma ýtarlega athugun á því sem munar í gæðum (eftir öllum þeim víddum sem gæðin geta tekið) og meta kostnaðinn á báðum markaðssvæðunum við að sjá fyrir þessum gæðum. Slík athugun er jafnan afar viðamikil ef hún á að vera þess eðlis að á henni sé byggjandi.

Öll þessi fræði eiga við um eldsneyti það sem olúfélög á Íslandi selja ekki síður en aðrar vörur. Þetta eldsneyti og kaup á því hafa fjölmarga eiginleika sem neytendur hafa ugglaust áhuga á. Þeirra á meðal má nefna fjarlægð á afgreiðslustöð, afgreiðslutíma, biðraðir, skjól fyrir veðrum og vindum við eldsneytisdælingu, önnur þjónusta á staðnum o. m.fl. Áhugi neytenda á sumum af þessum atriðum er staðfestur í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt er nefnt í skýrslunni að afgreiðslustöðvar bifreiðaeldsneytis eru tiltölulega margar Íslandi og ferðatími á þær skammur. Því liggur ljóst fyrir að gæði þau sem fylgja eldsneytisafhendingu á Íslandi eru a.m.k. að þessu leyti meiri en gengur og gerist.

Það þjónustustig sem fylgir eldsneytisafhendingu á Íslandi er niðurstaða af þrýstingi markaðsafla og annarra aðstæðna í langan tíma. Lítil ástæða er til að ætla að það sé ekki í samræmi við það sem neytendur kjósa. Sé svo má ætla að breytingar verði, ef þær eru ekki hafnar.

Kjarni málsins er að samanburður á álagningu á smásöluverð eldsneytis milli markaða og landa getur ekki verið mælikvarði á óeðlilega álagningu nema þau gæði sem fylgja eldsneytinu séu nákvæmlega þau sömu og aðrar aðstæður sem máli skipta fyrir gæðin (t.d. veðurfar, afgreiðslumáti, biðtími o.s.frv.) séu eins.

Mismunandi gæði útskýra meintar staðreyndir málsins

Í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins (2015) kemur fram það mat að

- (1) Álagning á innkaupsverð eldsneytis hér á landi sé hærri en víða erlendis.
- (2) Hagnaður olúfélaganna sé ekki óeðlilega mikill.

Þessar meintu staðreyndir eru ekki í samræmi við virka fákeppni og markaðsmisnotkun. Þær eru hins vegar í fullu samræmi við það að með eldsneytisafhendingu hér á landi fylgi meiri gæði en víða erlendis (eins og raunar Samkeppniseftirlitið vekur athygli á, tiltölulega margar eldsneytisstöðvar á íbúa). Því er verðið hærra, en það séu engu að síður kostnaðarverð ásamt eðlilegum hagnaði og geti því verið í fullu samræmi við virka samkeppni.

3.3 Samanburður við aðra markaði

Niðurstöðurnar í skýrslu Samkeppniseftirlitsins virðast, þegar öllu er á botninn hvolft, byggja aðallega á því að á eldsneytismarkaði á Íslandi sé óeðlilega há álagning á það eldsneyti sem selt

er af dælu á eldsneytisstöðvum.¹¹ Umframálagning er sögð vera um 14,22-15,84 kr. á lítra.¹² Þessi útreikningar Samkeppniseftirlitsins byggja á því að nota Bretland sem samanburðarmarkað, en þar er talið að ríki virk samkeppni. Það virðist vera eina ástæðan fyrir því að Samkeppniseftirlitið miðar við Bretland.¹³ Sú ástæða kemur hins vegar að takmörkuðu gagni. Svo gagn geti orðið af samanburðargreiningu markaða þá þurfa viðkomandi markaðir að vera samanburðarhæfir, að vera líkir hvað mörg mikilvæg atriði varðar. Þar má nefna m.a. fólksfjölda, landsframleiðslu á mann, þéttleika byggðar, gegnumstreymi á hverja eldsneytisstöð og umfang markaðar. Þá gæti lega lands skipt máli, staðsetning, hversu einsleitar eða sundurleitar aðstæður eru innan hvers lands, m.t.t. allra ofanefndra atriða.

Breski markaðurinn er í mörgu mjög ólíkur þeim íslenska. T.a.m. er íbúafjöldi 63,7 millj. árið 2012 eða næstum 200 sinnum fjölmennara en Ísland, og þar af búa 53,5 millj. þeirra á Englandi, sem er aðeins þriðjungur stærra að flatarmáli en Ísland. Heildarsala á bifreiðaeldsneyti var 26,9 millj. tonn árið 2011 (OFT, 2013; 31), en á Íslandi var heildarsölumagn allrar olíu 674 þús. tonn, af því voru aðeins tæp 280 þús. tonn vegna bifreiða og tækja („Eldsneytisspá 2008-2050“ (2008). Orkuspárnefnd, tafla 4.2).¹⁴ Þannig má ætla að breski markaðurinn sé u.þ.b. 100 sinnum stærri en sá íslenski. Stórmarkaðir eru að auki orðnir ráðandi mjög víða í Bretlandi og er hlutdeild þeirra í eldsneytissölu 39% árið 2011, en hlutdeild olúfélaga er 29% og sjálfstæðra smásala 33%.¹⁵ Gegnumstreymi á stöðvum stórmarkaðanna þar er 11,2 millj. ltr. að meðaltali, 4,8 millj. ltr. hjá stöðvum félaganna og 2,3 millj. ltr. hjá þeim sjálfstæðu, en til samanburðar er meðaltal allra bensinstöðva á Íslandi 1,4 millj. ltr. Það er þannig til staðar heilmikið stærðarhagræði á þessum stóra markaði í Bretlandi, sem ekki er fyrir hendi á Íslandi. Markaðurinn í Bretlandi er því mjög ólíkur markaðnum hér og varla heppilegur í samanburðargreiningu.

Þegar gögn um verð á bifreiðaeldsneyti í löndum Evrópu, og víðar, eru borin saman, þá kemur í ljós mikill verðmunur (hér er átt við endanlegt smásöluverð, þar sem allir skattar og gjöld hafa verið reiknuð frá), sbr. mynd 35 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins. Sú mynd sýnir að eldneysisverð er mjög mismunandi milli landanna.¹⁶

Þegar gögn um verð á bifreiðaeldsneyti í löndum Evrópu, og víðar, eru borin saman, þá kemur í ljós mikill verðmunur (hér er átt við endanlegt smásöluverð, þar sem allir skattar og gjöld hafa

¹¹ Samkeppniseftirlitið telur hins vegar að það ríki virk samkeppni á eldsneytismarkaði á Íslandi hvað varðar stórnotendur (sjá t.d. bls. 6, 185, 196 og 282)

¹² Í skýrslunni er þetta sett fram sem kr. 18-20 með virðisaukaskatti. Forsendur útreikninga á umframálagningunni í skýrslunni byggja á því að miða við að „eðlileg“ samanlögð brúttóálagning á heildsölu- og smásölustigi á Íslandi eigi að vera 14,50-15 kr. á lítra. Á sama tíma var þessi samanlagða brúttóálagning í Bretlandi 14-17 kr. á lítra. Sjá bls. 189-190 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, einnig *Spurningar og svör vegna frummatsskýrslu*, bls. 9 (á vefnum samkeppni.is), og OFT (2013) bls. 38 og 54.

¹³ Í skýrslunni segir þetta reyndar berum orðum (bls. 189): „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 nyttu einna lægsta bifreiðaeldsneytisverðs í Evrópu þegar tekið væri tillit til skatta og annarra opinberra gjalda“.

¹⁴ Heildarmarkaðurinn fyrir olíu á Íslandi var þannig innan við 900 millj. ltr. árið 2011. Ef nota ætti tölur um „nettóálagningu“ heildsala í Bretlandi, sem skýrsla Samkeppniseftirlitsins (bls. 189-190) segir vera 0,04 kr., þá yrðu heildartekjur íslensku heildsalana við þá álagningu um 36 millj. kr. Ef aðeins væri um heildsölu vegna bensínstöðva hér þá væri álagning heildsalans 12,5 millj. kr. Það er nokkuð augljóst að hvorug upphæðin mundi duga til rekstrar einnar heildsöluskrifstofu hér.

¹⁵ Hlutdeild eldsneytisstöðva olúfélaganna er mest í London (52%) og í SA-hluta landsins (42%).

¹⁶ Óljóst er með vægi afslátta í þessum verðum og því hversu góður samanburður þeirra er.

verið reiknuð frá), sbr. mynd 10 í Samkeppniseftirlitið (2016). Sú mynd sýnir að eldneysisverð er mjög mismunandi milli landanna.¹⁷

Sum þessara landa liggja jafnvel að hvort öðru landfræðilega t.d. Norðurlöndin þrjú, Noregur, Danmörk og Svíþjóð. Eldsneytisverð er þar mishátt: Hæst í Noregi en lægst í Svíþjóð, og er munurinn (á mynd 10) 16 kr. á hvern lítra, en 11 kr. milli Noregs og Danmerkur.¹⁸ Þó verðið sé lægst í Svíþjóð þá er þar samt sögð mikil samþjöppun á markaði og mikil lóðrétt samþætting fyrirtækja (Foros & Steen 2013).

Þá er ekki síður forvitnilegt að skoða Sviss. Austurríki er eitt þeirra landa sem liggur að Sviss, en í Austurríki er eldsneyti ódýrast í þeim Evrópulöndum sem koma fram á sömu mynd 10. Þar er verðið sagt vera 110 kr. á lítra en er 125 kr. í Sviss, en það er munur upp á 15 kr. Verð í Sviss er ekki aðeins hærra en í Austurríki, þar sem það er lægst eins og áður segir, því á sömu mynd kemur fram að verð í Frakklandi er einnig lægra (114 kr.), Þýskalandi (118 kr.), og einnig Ítalíu (122 kr.). Hvað skýrir þann mikla verðmun milli landanna? Samkeppnisyfirlit í Sviss telja að eldsneytismarkaðurinn þar sýni að mikil og kvik samkeppni eigi sér stað á þeim markaði.¹⁹ Hvers vegna er því ekki stuðst við þann markað sem samanburðarmarkað?

Þá vekur líka athygli verðmunurinn á eldneysisverði í Belgíu og Hollandi, en skv. sömu mynd munar þar 10 kr. á lítra. Sami verðmunur er á Belgíu og Þýskalandi, og meiri verðmunur er við Luxemborg (12 kr.) og Frakkland (14 kr.).

Þá eru ekki mjög sannfærandi rök færð fyrir því að skoða ekki markað annarra eyríkja, s.s. eins og Færeyja, þar sem verð var kr. 142. Einnig hefði samanburður við Ermasundseyjar verið forvitnilegur, en í skýrslu samkeppnisyfirlitvalda þar segir að smásöluverð á eldsneyti sé hærra en í Bretlandi og munurinn sé um 26 kr.²⁰

Hvers vegna sá verðmunur er, og stundum mjög mikill munur, kemur ekki fram í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, en út frá niðurstöðu þeirra um ætlaða umframálagningu á Íslandi þá mætti ætla að þeir telji að sú sama skýring eigi þá við alls staðar þar sem verð er hátt í samanburði milli landa.

Fullyrðingar í skýrslu Samkeppniseftirlitsins um hina miklu umframálagningu hér í samanburði við metna álagningu í Bretlandi eru enn furðulegri í ljósi umfjöllunar á öðrum stað í skýrslunni.

¹⁷ Óljóst er með vægi afsláttá í þessum verðum og því hversu góður samanburður þeirra er. Þessi mynd, ásamt reyndar nokkru fleirum, kemur í stað myndar 35 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins. Ástæða þessa er að Samkeppniseftirlitið upplýsti um að villur reyndust vera í gögnum að baki þeirri mynd og „Samanburður eldsneytisverðs á mynd 35 er því marklaus“. Sjá spurningu 18 og svar við henni (26/2/16) í Samkeppniseftirlitið (2016) bls. 24.

¹⁸ Verðtölur í megintexta eru úr skýrslu Samkeppniseftirlitsins, en eftirlitið leiðrétti verðútreikninga sína í byrjun mars (sjá vef) og eftir þá leiðréttingu ætti þarna að segja: Hæst var verðið í Noregi (kr. 136) en lægst í Svíþjóð (kr. 120), og er munurinn 16 kr. á hvern lítra (mynd 10 í svari við spurningu 18), en 11 kr. milli Noregs og Danmerkur (kr. 125). Verðið á Íslandi var þá kr. 133, eða 3 kr. lægra en í Noregi.

¹⁹ Þetta kemur fram í þeirri skýrslu OECD (2013), sem Samkeppniseftirlitið vitnar til, m.a. til að byggja mynd 35 á. Þar segir (2013, 299): „The Swiss market of road fuel is generally characterized by strong competition, with a high number of service stations and a wide range of prices at the pump, depending particularly on the location and the intensity of regional competition”.

²⁰ Munurinn er sagður vera 14ppl, en er 13ppl m.v. afsláttakjör. Ein skýring þeirra á þessu er mikill fjöldi eldsneytisstöðva og lágt gegnumstreymi. Sjá JCRA (2011).

Þar er verið að ræða samanburð og hvernig finna megi „réttu verðið“ fyrir Ísland. Þar er bent á (bls. 180) að samanburðargreining sé mjög erfið þar sem samkeppnisaðstæður séu mismunandi á milli landa, fjölmargir þættir hafi áhrif á eldsneytisverð og að aðstæður séu í fáum löndum svipaðar og á Íslandi. Þessir fyrirvarar virðast með öllu gleymdir þegar einfaldur samanburður er gerður á metinni álagningu í Bretland og Íslandi og þó eru löndin sérdeilis ólík hvað markaðsaðstæður snertir.

3.4 Fákeppni/einokun er stundum betri en samkeppni

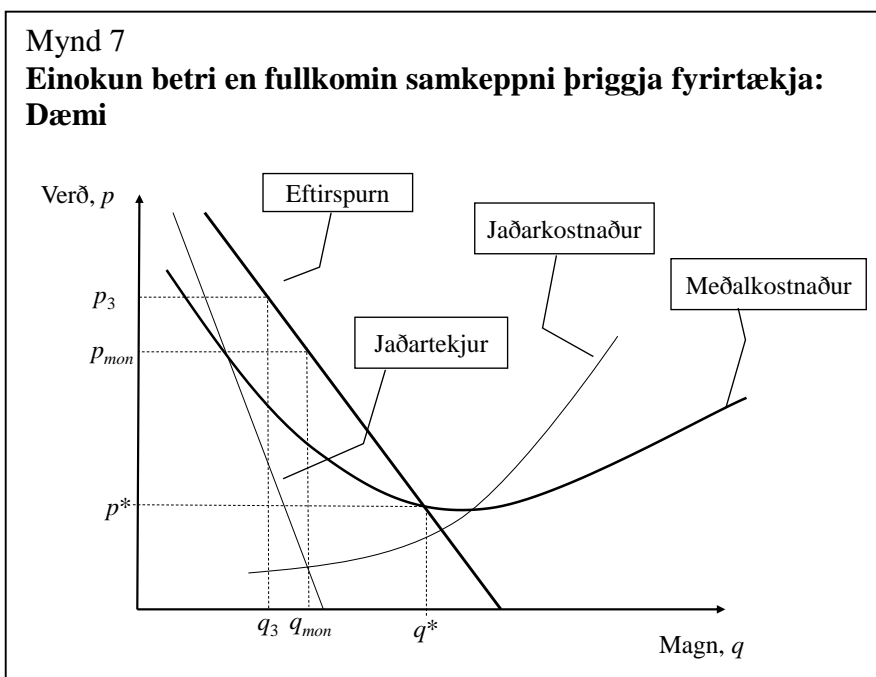
Það er vel þekkt að við vissar aðstæður getur það verið bæði neytendum og samfélaginu hagstæðara að búa við virka fákeppni og jafnvel einokun en fullkomna samkeppni nokkurra fyrirtækja (sjá t.d. Baumol 1977). Þessar aðstæður einkennast af jákvæðum skalaskilum (e. increasing returns to scale) upp að framleiðslumagni sem er mikið miðað við eða meiri en eftirspurnin á markaðnum og eru iðulega kenndar við náttúruleg einokun (Perloff 2012).

Kjarna málsins má draga saman líkt og í mynd 7. Í myndinni eru dregnar bugður eftirspurnar (bein niðurhallandi lína) og meðalkostnaðar (U-laga bugða). Jaðarkostnaður er vaxandi og sker meðalkostnaðinn í lágmarki hins síðarnefnda. Eins og sjá má fellur meðalkostnaður lengi vel og upp að talsvert háu marki miðað við hámarkseftirspurn á markaðnum. Það eru með öðrum orðum jákvæð skalaskil í þessari framleiðslu upp að framleiðslumarki sem er mjög hátt miðað við eftirspurnina.

Lægsta mögulega verð á þessum

markaði er p^* sem samsvarar magninu q^* og verður þegar eitt fyrirtæki annast alla framleiðsluna og selur hana á verði sem er jafnt meðalkostnaði. Noti þetta fyrirtæki hins vegar einokunarstöðu sína til fullnustu mun það framleiða magnið q_{mon} og selja það á verðinu p_{mon} sem er miklu hærra en p^* . Auðvelt er að sýna fram á að þessi staða, (p_{mon}, q_{mon}) veldur þjóðhagslegu tapi miðað við (p^*, q^*) . Líklegast er hins vegar að einokunarfyrirtækið velji framleiðslu einhvers staðar milli q_{mon} og q^* og noti því ekki einokunarstöðu sína til hins ítrasta séu litlar aðgangshindranir. Þá verður verðið einhvers staðar milli p^* og p_{mon} .

Gerum nú ráð fyrir að einokunarfyrirtækið sé brotið upp í þrjú fyrirtæki sem eiga í harðri samkeppni sín á milli. Það merkir að hvert þeirra er að selja vöruna á meðalkostnaði við að framleiða hana. Gerum jafnframt ráð fyrir að hvert þessara fyrirtækja noti sömu framleiðslutækni og einokunarfyrirtækið enda sé hún sú besta fáanlega. Þessi fyrirtæki munu því framleiða sama magn $q_3/3$ og q_3 samanlagt og selja það magn á verðinu p_3 . Auðvelt er að



ganga úr skugga um að ekkert annað en (p_3, q_3) getur samrýmst jafnvægi á markaðnum við fullkomna samkeppni þessara þriggja fyrirtækja. Af myndinni er augljóst að $p_3 > p_{mon}$, þ.e. verðið við þessa hörðu samkeppni þriggja fyrirtækja er umfram einokunarverðið, og magnið minna. Samkeppni þriggja fyrirtækja er því neytendum óhagstæðari og samfélagslega óhagkvæmari en full einokun eins fyrirtækis! Sé markaðurinn brotinn upp í fleiri fyrirtæki verður óhagkvæmnin enn meiri.

Vegna mannfæðar eru tiltölulega margir íslenskir markaðir smáir miðað við þá skalahagkvæmni sem í framleiðslutækninni felst. Það merkir að aðstæður náttúrulegrar einokunar eru líklegast algengari á íslenskum mörkuðum en víðast hvar erlendis. Hún er t.a.m. að öllum líkindum til staðar í ýmissi iðnaðarframleiðslu fyrir innanlandsmarkað, en einnig í fjölmargri smásölu og heildsölu.

3.5 Óvissa og áhætta

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins eru tínd til ýmis atriði sem talin eru benda til markaðsmisnotkunar. Eins og fram kemur annar staðar í þessum athugasemdum er túlkun Samkeppniseftirlitsins á þessum atriðum í ýmsu hæpin, jafnvel á ystu nöf, og virðast aðrar skýringar nærtækari og í betra samræmi við fyrirbyggjandi gögn.

Hvað sem líður réttmæti ályktana Samkeppniseftirlitsins er óhætt að ganga að því vísu að þær séu óvissu háðar. Það merkir nánar tiltekið að það sem Samkeppniseftirlitið telur of mikla álagningu þarf ekki að vera það. Einverjar líkur séu á því að sú álagning sé eðlileg eða jafnvel óeðlilega lítil. Orsakir þessarar óvissu eru á öllum stigum greiningarinnar frá gögnunum, sem eru í fjölmörgu ónákvæm og takmörkuð, að matinu á boðskap gagnanna sem er tölfræðileg ályktunarfræði og í eðli sínu hendingakennd og óviss, og að þeim ályktunum sem Samkeppniseftirlitið dregur af öllu saman sem eru iðulega langsóttar og í besta falli aðeins hlutmengi mögulegra ályktana og jafnvel hneigt.

Hversu mikil þessi óvissa er — stærð viðeigandi óvissubila — er erfitt að fullyrða. Það er okkar skoðun að hún sé talsvert mikil. Sem dæmi um það má nefna að samkvæmt okkar greiningu (sbr. kafla 3.1) er 90% óvissubil fyrir meðalkostnað á lítra af bifreiðaeldsneyti á Íslandi frá u.þ.b. 115 að 168 kr./ltr. eða hlaup upp á 53 kr. eða tæplega 40% til og frá. Því er mat Samkeppniseftirlitsins á óhóflegri álagningu upp á tiltölulega fáar krónur vel innan við þessi óvissumörk.

Af þessu má draga þá ályktun að talsverðar líkur séu á því að aðgerðir þær sem Samkeppnisstofnun gerir að umtali í skýrslu sinni til að hamla gegn hinni meintu óeðlilegu álagningu og markaðsmisnotkun séu tilefnislausar (eða a.m.k. tilefnið sé ekki það sem Samkeppniseftirlitið telur) og eigi sér ekki stoð í raunverulegum aðstæðum á olíumarkaðnum.

Á hinn bóginn er ljóst að þessar aðgerðir eru kostnaðarsamar. Bæði er dýrt að hanna þær og koma þeim í framkvæmd og kostnaðurinn fyrir olíufélögin við aðlaga rekstur sinn að hinum nýju skilyrðum er ugglaut mjög verulegur. Þá má ætla að hin nýja skipan þessa atvinnuvegar sem Samkeppniseftirlitið sér fyrir sér sé kostnaðarsamari en núverandi skipan. Væri hún ódýrari eða jafnvel jafnódýr er líklegt að eitt eða fleiri olíufélaganna hefði þegar tekið hana upp, enda verður ekki séð að hún komi í sjálfu sér í veg fyrir óhóflega álagningu og markaðsmisnotkun séu olíufélögin á þeim buxunum.

Við þetta bætist að ávinningurinn af þeim aðgerðum sem Samkeppniseftirlitið nefnir, sé hann á annað borð til staðar, er ekki metinn í skýrslunni. Slíkt mat er ekki einu sinni nefnt á nafn og verður það að teljast verulegur galli á skýrslunni. Þá má ekki gleyma því að hver svo sem þessi metni ávinningur kann að vera er hann er einnig óvissu háður.

Staða er því í aðalatriðum þessi: Það er óvissa um það hvort mat Samkeppniseftirlitsins á óeðlilega hárrí álagningu á olíumarkaðnum sé rétt. Því er vongildi ávinnings af aðgerðum gegn hinni meintu ofálagningu lægra, e. t.v. verulega lægra en vera myndi ella. Á móti þessu vongildi ávinnings kemur verulegur kostnaður sem er tiltölulega lítilli óvissu háður. Það er því allsendis óvíst að vongildi umræddra aðgerða sé jákvætt fyrir samfélagið jafnvel þótt meint ofálagning olíufélaganna væri hafin yfir vafa. Sé hin meinta ofálagning óvissu háð eru líkurnar á því að vongildi aðgerðanna sé jákvætt að sama skapi minni og getur hæglega verið neikvætt.

Það er af þessum ástæðum að óráðlegt er að leggja í aðgerðir gegn meintri ofálagningu og markaðsmisnotkun nema eftirtöldum skilyrðum sé fullnægt:

- (1) Mikil víska sé fyrir því að markaðsmisnotkun eigi sér stað og sé veruleg.
- (2) Vongildi ávinnings af aðgerðum sé umfram kostnaðinn af þeim.

Eftir því sem við fáum best séð fylgja erlendar samkeppnisstofnanir sem búa yfir meiri þekkingu og reynslu, t.d. í Bretlandi og Bandaríkjunum og Kanada, þessum meginreglum.

Skýrsla Samkeppniseftirlitsins færir að okkar mati ekki nægileg rök fyrir skilyrði (1). Hún fjallar ekkert um skilyrði (2). Því getur hún ekki lagt grunn að aðgerðum, a.m.k. ekki ef þjóðarhagur og skynsemi eru höfð í fyrirrúmi.

Tilvísanir og heimildir

- Austin, J. 2015. Vertical integration and pricing outcomes in retail gasoline markets. *Economics Bulletin* 35(4), 2060-2063.
- Baumol, W.J. 1977. On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry, *American Economic Review* 67:809–22.
- Carlton, D. & J. Perloff. 2004. *Modern Industrial Organization* (4. útg.). Pearson Education
- Collie, D. 2004. Collusion and the elasticity of demand. *Economics Bulletin* 12, 1–6.
- Eckert, A. 2013. Empirical studies of gasoline retailing: A guide to the literature. *Journal of Economic Surveys* 27(1), 140-166.
- Foros, Øystein Foros & Frode Steen 2013. *Retail pricing, vertical control and competition in the Swedish gasoline market*. Uppdragsforskningsrapport 2013:5. Konkurrentverket.
- Gallice, A. 2010. The neglected effects of demand characteristics on the sustainability of collusion. *Research in Economics* 64(4), 240-246.
- Graham, D. J., & Glaister, S. 2004. Road traffic demand elasticity estimates: a review. *Transport reviews*, 24(3), 261-274.
- Green, E. J., Marshall, R. C., & Marx, L. M. 2014. Tacit collusion in oligopoly. *The Oxford Handbook of International Antitrust Economics*, 2, 464-497.
- Grout, P. A., & Sonderegger, S. 2005. Predicting Cartels, Office of Fair Trading Discussion Paper (OFT 773). *UK Office of Fair Trading, London*.
- Hastings, J. S. 2004. Vertical Relationships and Competition in Retail Gasoline Markets: Empirical Evidence from Contract Changes in Southern California. *American Economic Review*, 94(1), 317-328.
- Hildenbrand, W. 1994. *Market Demand: Theory and Empirical Evidence*. Princeton University Press.
- Hoehn, T. 2012. The scope for errors, misconceptions and misunderstandings in the enforcement of European competition law. Í *19th St. Gallen International Competition Law Forum ICF*.
- Houde, J. F. 2010. Gasoline markets. *The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan, forthcoming*.
- Ivaldi, Marc, Bruno Jullien, Patrick Rey, Paul Seabright & Jean Tirole, “The Economics of Tacit Collusion”, Final Report for the DG Competition, European Commission (March 2003).
- JCRA. 2011. Review of the Jersey market for road fuels. *Jersey Competition Regulatory Authority*, August.
- Konkurransetilsynet 2014. *Drivstoffmarkedet i Norge - marginøkning og ny pristopp*. Rapport.
- Kuhn, K. U. 2001. An Economists' Guide Through the Joint Dominance Jungle. *Michigan Law and Economics Research Paper*, 2-14.
- Lancaster, Kelvin J. 1966. A New Approach to Consumer Theory. *Journal of Political Economy* 74: 132–157.
- Lewis, M. S. 2011. Asymmetric price adjustment and consumer search: An examination of the retail gasoline market. *Journal of Economics & Management Strategy* 20(2), 409-449.
- Mezzanotte, F. E. 2011. The Anti-Collusion Toolkit: Limits of a Policy that Combats the Facilitation of Collusion. *European Law Journal*, 17(4), 495-512.

- OECD. 2013. *Policy Roundtables – Competition in road fuel 2013*.
- Perloff, J. 2012. *Microeconomics*. Pearson Education
- Petit, N. 2013. The Oligopoly Problem in EU Competition Law. *Research Handbook in European Competition Law*, I. Liannos and D. Geradin eds., Edward Elgar.
- Petit, N., & Henry, D. 2010. Why the EU Merger Regulation should not enjoy a Monopoly over Tacit Collusion. *Changes in Competition policy over the last two Decades*, 181-197.
- Samkeppniseftirlitið. 2015. *Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum. Frummatsskýrsla*. Rit nr. 2/2015, 30. nóvember 2015
- Samkeppniseftirlitið. 2016.5 *Spurningar og svör vegna frummatsskýrslu*. Sjá <http://www.samkeppni.is/samkeppnisreglur/markadsrannsokn/>
- Taylor, C. T., Kreisle, N. M., & Zimmerman, P. R. 2010. Vertical relationships and competition in retail gasoline markets: Empirical evidence from contract changes in Southern California: Comment. *The American Economic Review* 100(3), 1269-1276.
- Varian, H. 1992. *Microeconomic Analysis*. 3ja útgáfa. Norton
- Wang, Z. 2015. Supermarkets and gasoline: An empirical study of bundled discounts. *Resources for the Future Discussion Paper*, 15-44.
- Wilson, N. E. 2015. Vertical Separation Increases Gasoline Prices. *Economic Inquiry*, 53(2), 1380-1391.
- Zenger, H., & Walker, M. 2012. Theories of Harm in European Competition Law: A Progress Report. *TEN YEARS OF EFFECTS-BASED APPROACH IN EU COMPETITION LAW*, Jacques Bourgeois and Denis Waelbroeck, eds, 185-209.
- Zimmerman, P. R. 2010. On the sustainability of collusion in Bertrand supergames with discrete pricing and nonlinear demand. *Available at SSRN 1542693*.