

Mánudagurinn 29. mars 1999 kl. 09:30

125. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 10/1999

Kvörtun yfir verðhækkunum á gasi

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 1. september 1998, frá Neytendasamtökunum um verðlagningu á gasi hjá olúfélögunum. Í erindinu kemur fram að mikið hafi borið á kvörtunum frá þeim sem kaupi gaskúta hjá félögunum. Þá kemur fram að fákeppni ríki á þessum markaði og verð virðist hafa hækkað mikið á síðustu árum. Neytendasamtökin óska eftir því að Samkeppnisstofnun kanni hvernig þessi markaður hefur þróast á síðustu árum og hvernig verðlag hefur breyst á sama tíma.

Fyrir á árinu, eða 19. maí 1998, hafði Samkeppnisstofnun borist sambærileg kvörtun frá Landssambandi sumarhúsaeigenda. Þar segir m.a. að olúfélögin hafi sameinast um innflutning og birgðahald á gasi fyrir sumarbústaði og því sé ekki lengur um samkeppni að ræða í gassölu. Einnig er bent á að um leið hafi verð á gasi hækkað um marga tugi prósent. Í erindinu er þess óskað að Samkeppnisstofnun taki til athugunar framferði olúfélaganna hvað gassöluna varðar, með hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga um hringamyndun og misbeitingu markaðsráðandi stöðu og leiti skýringa á þeirri ótrúlegu verðhækkun sem orðið hafi á stuttum tíma. Jafnframt er því beint til samkeppnisyfirlvalda að þau athugi hvort ekki sé rétt að beita undantekningarákvæðum um hámarksverð ef ekki takist að koma á virkri samkeppni í sölu gassins.

Forsaga málsins er sú að í ársbyrjun árið 1996 fjárfestu olúfélögin þrjú, þ.e. Skeljungur hf., Olúfélagið hf. og Olúverslun Íslands hf., í nýrri gasstöð í Straumsvík. Þessi nýja stöð, sem tók til starfa undir nafni Gasfélagsins ehf., kom í staðinn fyrir þrjár stöðvar sem félögin höfðu áður rekið hvert í sínu lagi.

Olíufélagið var með stöð í Holtagörðum og Skeljungur í Skerjafirði. Olíuverslun Íslands flutti reyndar ekki inn gas en keypti gas í heildsölu af hinum félögunum og var með átöppunarstöð í Laugarnesi. Við þessa sameiningu var þannig allur innflutningur og birgðahald á própangasi kominn á sömu hendi.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi með bréfi, dags. 21. september 1998, erindi Neytendasamtakanna og Landssambands sumarhúsaeygenda olíufélögunum til umsagnar. Auk þess var óskað eftir upplýsingum um innkaupsverð og verðlagningu á gasi hjá olíufélögunum frá árinu 1992 til þess tíma er Gasfélagið tók við innflutningi á því. Þá var kvörtunin einnig send stjórnarformanni Gasfélagsins og jafnframt óskað eftir upplýsingum um innkaupsverð og verðlagningu félagsins á gasi frá þeim tíma er það hóf starfsemi. Svör bárust frá Gasfélaginu, Skeljungu og Olíufélaginu þann 16. október 1998 en frá Olíuverslun Íslands þann 22. október 1998.

2.

Í svari Gasfélagsins komu fram upplýsingar um innkaupsverð á gasi, kostnaðarverð á gasi og verð á gaskútum og stærð þeirra. Þá kom fram að félagið selji ekki gas í heildsölu heldur sé reiknað kostnaðarverð sem taki mið af kostnaði við almennan rekstur gasstöðvarinnar.

3.

Í svörum frá forsvarsmönnum olíufélaganna kemur fram að verðhækkun á gasi sé fyrst og fremst tilkomin vegna fjárfestingar í nýju stöðinni. Ljóst hafi verið að fjárfesting í nýjum stöðvum eða nýrri sameiginlegri stöð hafi verið nauðsynleg, aðallega vegna ákvæða yfirvalda um bætt öryggi og aukna umhverfisvernd. Úrræði félaganna hafi því verið fólgin í að koma sér upp nýjum birgðastöðvum sitt í hvoru lagi eða sameinast um eina stöð. Hagkvæmnissjónarmið réðu því að félögin reistu eina stöð í Straumsvík og stofnuðu um það sérstakt félag.

Í svari eins olíufélagsins segir um þá valkosti sem félögin stóðu frammi fyrir:
„Þar sem fyrirsjáanlegt var að félögin þyrftu að fara út í verulegar

fjárfestingar í nýjum gasbirgðastöðvum samkvæmt nýjum og hertum öryggisreglum var sameiginleg gasstöð eini raunhæfi kosturinn. Það er fullyrt hér að ekki hefði verið rekstrargrundvöllur fyrir 3 gasstöðvar á Íslandi.“

Hagræðing af sameiginlegri stöð er sögð felast aðallega í lægri flutningsgjöldum. Gasmarkaður hérlendis sé mjög smár og flutningsgjöld því mjög há en það láti nærri að þau séu um helmingur af innkaupsverði. Skip sem flytji gas séu yfirleitt stærri en 1000 tonn en geymarými gasstöðvarinnar í Straumsvík sé ekki nema 430 tonn. Ekki hafi þótt hagkvæmt að hafa stöðina stærri vegna mikils birgðakostnaðar en 430 tonn samsvari um þriggja mánaða sölu hérlendis. Með nýrri sameiginlegri stöð hafi þannig verið hægt að stækka farma og lækka flutningskostnað og um leið innkaupsverðið.

Í svari eins olíufélagsins segir m.a. um ávinninginn af breytingunum: „*Með sameiginlegum innflutningi og einni birgðastöð er verið að lágmarka flutningsgjöld, hámarka veltuhraða og lágmarka birgðarými og þar með fjárfestingu í birgðastöð.“*

Fjárfestingin í nýju stöðinni orsakaði að kostnaður vegna birgðahalds varð miklu meiri en í þeim stöðvum sem áður höfðu verið reknar. Gömlu stöðvarnar höfðu m.a. verið afskrifaðar að fullu og höfðu því ekki áhrif á verðútreikning. Rekstrarkostnaður hækkaði því mikið sem leiddi til hækkunar á verði til seljenda.

Það kemur einnig fram í svörum olíufélaganna að það sé ekki markmið með rekstri Gasfélagsins að innflutningur og sala á gasi skili hagnaði. Miklu frekar sé litið á gassölu sem hluta af eðlilegri þjónustu félaganna. Þá segir að innflutningur og sala á gasi hérlendis geti ekki orðið arðbær þegar til staðar eru innlendir orkugjafar á borð við rafmagn og vatnsorku. Markmiðið með breytingunum hafi miklu frekar verið að auka hagkvæmni í rekstri til að geta skilað lágmarksverði til neytenda. Reyndar sé það svo að frá því gasstöðin í Straumsvík hóf starfsemi árið 1996 hafi reksturinn ekki skilað hagnaði.

Um verðlagningu á markaðnum áður en Gasfélagið var stofnað segir að á árunum 1990 til 1996 hafi verð verið nánast óbreytt sem þýði raunlækkun ef tekið sé tillit til verðlagsþróunar.

Þá segir einnig að það hafi verið stefna olíufélaganna að verðlagning sé sú sama alls staðar á landinu. Það leiði af sér að framlegð geti verið mjög mismunandi eftir því hvar er á landinu vegna breytilegs dreifingarkostnaðar.

III.

Niðurstöður

1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 29. mars 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Skarphéðinn Þórisson, Ólafur Björnsson og Karitas Pálsdóttir.

2.

Í máli þessu sendu Neytendasamtökin og Landssamband sumarhúsaeygenda erindi til Samkeppnisstofnunar þess efnis að borist hafi mikið af kvörtunum vegna óeðlilegra verðhækkana á gasi. Vísa samtökin m.a. til þess að olíufélögin þrjú hafi sameinast um innflutning og birgðahald á gasi og á sama tíma hafi verð hækkað umtalsvert.

3.

Forsvarsmenn olíufélaganna benda á að félögunum hafi verið gert að hætta rekstri gasstöðva sinna í Reykjavík, m.a. vegna hertra öryggisreglna. Nýjar gasstöðvar skyldu reistar fjarri byggð og samkvæmt strangari kröfum um öryggi og umhverfispætti en áður. Olíufélögin þrjú ákváðu að sameinast um eina gasstöð í Straumsvík til að annast innflutning og birgðahald á gasi. Með því náðist að þeirra sögn mikil hagræðing, aðallega vegna lægri flutningsgjalda en þau mynda nærri helming innkaupsverðsins. Samt sem áður reyndist sú hagræðing ekki nægileg til að mæta kostnaði af hinni nýju fjárfestingu. Það er því mat olíufélaganna að hækkun á söluverði frá því Gasfélagið tók til starfa sé aðallega tilkomin vegna nýju stöðvarinnar.

4.

Markaðurinn sem mál þetta tekur til er innflutningur, dreifing og sala á própangasi á Íslandi. Á þeim markaði hafa Skeljungur, Olíufélagið og Olíuverslun Íslands nána samvinnu í gegnum fyrirtæki sitt Gasfélagið. Ekki er öðrum til að dreifa á þessum markaði. Að mati samkeppnisráðs hafa framangreind fyrirtæki sameiginlega markaðsráðandi stöðu á markaðnum.

Í máli þessu er deilt er um orsakir verðhækkana sem orðið hafa á gasi frá þeim tíma er olíufélögin sameinuðust um innflutning og birgðahald á því. Ágreiningur er um hvort hækkunin feli í sér misbeitingu á einokunarstöðu félaganna eftir sameininguna eða eigi rót sína að rekja til aukins kostnaðar þeirra vegna fjárfestingar í nýrri gasbirgðastöð.

Á markaðsráðandi fyrirtækjum hvílir sú skylda að gæta þess að athafnir þeirra hafi ekki skaðleg áhrif samkeppni, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996, *Erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar á markaðsráðandi stöðu sinni*. Í 17. gr. samkeppnislaga kemur fram að samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í að fyrirtæki viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir. Einnig geta hin skaðlegu áhrif falist í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að framleiðsla og sala verður dýrari.

Taka verður því til athugunar hvort verðlagning á própangasi felur í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

5.

Til að kanna hvernig þróunin hefur verið á verðlagningu á gasi til neytenda aflaði Samkeppnisstofnun upplýsinga um smásöluverð á gasi hjá olíufélögunum á árunum 1992 til 1998. Um er að ræða þrjár tegundir gashylkja, 9 kg, 11 kg og 47 kg.

Tafla 1. *Þróun smásöluverðs á gasi án vsk. á árunum 1992 til 1998.*

Ár/þyngd	Olíufélagið hf.			Olíuverslun Íslands hf.			Skeljungur hf.			Vísitala*
	9kg	11kg	47kg	9kg	11kg	47kg	9kg	11kg	47kg	
1992	1.177	1.337	4.699	1.177	1.337	4.538	1.177	1.337	4.699	161,1
1993	1.177	1.337	4.699	1.177	1.337	4.538	1.177	1.337	4.699	166,2
1994	1.177	1.337	4.699	1.177	1.337	4.538	1.177	1.337	4.699	170,1
1995	1.177	1.337	4.699	1.177	1.335	4.538	1.177	1.337	4.699	172,3
1996	1.378	1.526	4.916	1.378	1.506	4.899	1.378	1.526	4.900	176,7
1997	1.598	1.747	5.679	1.598	1.747	5.684	1.590	1.734	5.663	179,8
1998	1.679	1.920	6.245	1.738	1.932	6.215	1.679	1.920	6.245	184,0

*Vísitalan er vísitala neysliverðs, miðuð við júní hvert ár.

Eins og taflan sýnir var verðlagningin nánast óbreytt frá árinu 1992 til og með árinu 1995. Reyndar kemur fram í máli forsvarsmanna félaganna að verðið hafi verið óbreytt frá árinu 1990. Þegar Gasfélagið tók til starfa árið 1996 kom strax fram nokkur verðhækkun sem jókst enn frekar árin 1997 og 1998. Reyndar var svo komið að árið 1998 hafði orðið 33–48% verðhækkun frá árinu 1995. Ef hins vegar er tekið tillit til áhrifa vísitölu neysliverðs sem hefur hækkað um rúm 14% á árunum 1992 til 1998 er raunhækkun á bilinu 17–30%.

6.

Í gögnum frá olíufélögunum kemur fram að breytingarnar með tilkomu Gasfélagsins hafi haft mest áhrif á flutningsgjöld og birgðakostnað. Til að kanna hlutfall flutningsgjalds og birgðakostnaðar af útsöluverðinu aflaði Samkeppnisstofnun gagna um sundurliðun á þeim þáttum sem mynda söluverð á 9 kg og 47 kg gashylkjum. Verðmyndun er frá því í október 1998.

Tafla 2: *Kostnaðarsundurliðun á gasi í 9 kg hylki.*

	Krónur	Skýringar
Innkaupsverð	[...] ¹	Flutn.verð + heimsmark.verð. (Fl.v. þar af um helmingur)
Kostnaður í birgðastöð	[...]	Heildark. í birgðast. deilt á áætlað gegnumstr. í stöðinni.
Dreifingarkostnaður	[...]	Hér er miðað við að hylkið fari út á land.
Afskrift hylkis	[...]	Innk.verð deilt á heildarþ.hylkis. Áætluð ending er 4 skipti.
Álagning ([...] ² %)	[...]	
Söluverð án vsk.	1.679,-	

Í þessu tilviki er tekinn inn dreifingarkostnaður eins og hylkið væri selt á landsbyggðinni. Ef miðað væri við höfuðborgarsvæðið félli sá kostnaður út en við bætist afsláttur sem seljendum á höfuðborgarsvæðinu er veittur.

¹ Fellt út vegna trúnaðar

² Fellt út vegna trúnaðar

Tafla 3: Kostnaðarsundurliðun á gasi í 47 kg hylki.

	Krónur	Skýringar
Innkaupsverð	[...] ³	Flutn.verð + heimsmark.verð. (Fl.v. þar af um helmingur)
Kostnaður í birgðastöð	[...]	Heildark. í birgðast. deilt á áætlað gegnumstr. í stöðinni.
Dreifingarkostnaður	[...]	Lækkar v/hlutfallsl.meira magn af gasi m.v. þyngd hylkis.
Afskrift hylkis	[...]	Innk.verð deilt á heildarþ.hylkis. Betri ending 47 kg hylkja.
Álagning ([...] ⁴ %)	[...]	
Söluverð án vsk.	6.245,-	

Þegar sundurliðunin á söluverðinu er skoðuð kemur í ljós að kostnaður vegna birgðastöðvarinnar myndar um 41% og 58% af söluverði til neytenda. Flutningskostnaðurinn er hins vegar ekki nema um 6% og 8% af verðinu ef miðað er við að flutningskostnaðurinn sé um helmingur af innkaupsverðinu.

Það er ljóst að hækkunin er ekki óeðlileg ef tekið er tillit til þess að kostnaður vegna birgðastöðvar er um 40–60% af söluverði, kostnaður sem var lítill sem enginn í eldri verðútreikningum. Þótt ákveðin hagræðing hafi átt sér stað vegna sameiginlegs innflutnings félaganna hefur það ekki afgerandi áhrif til verðlækkunar vegna þess að flutningskostnaður er það lítill hluti af endanlegu söluverði.

7.

Olíufélögin bera því við að eldri gasstöðvar hafi verið úreltar. Vegna aukinna krafna um öryggi og umhverfisvernd frá hinu opinbera hafi verið nauðsynlegt að ráðast í byggingu nýrra(r) stöðva(r). Samkeppnisstofnun fékk upplýsingar frá Brunamálastofnun ríkisins um þær kröfur sem gerðar voru vegna byggingar nýrrar gasstöðvar í Straumsvík. Í svari Brunamálastofnunar kemur fram að Skeljungur hafi haft frumkvæði að byggingu stöðvarinnar strax árið 1993. Stöðin hafi verið hönnuð af dönsku fyrirtæki og hönnuninni fylgt umsögn Brunamálastofnunar í Danmörku. Brunamálastofnun ríkisins samþykkti síðan teikningarnar í júní 1994 með nokkrum fyrirvörum sem síðar voru uppfylltir. Í svari frá Brunamálastofnun kemur einnig eftirfarandi fram. „*Brunamálastofnun ríkisins fagnar því að olíufélögin skuli hafa tekið þá stefnu að hafa eina vel útbúna gasstöð sem tekur inn gashylki og yfirfer þau og fyllir á þau. Þetta fyrirkomulag eykur öryggi umtalsvert frá því sem áður var er fyllt var á hylki á*

³ Fellt út vegna trúnaðar

⁴ Fellt út vegna trúnaðar

bensinstöðvum víðs vegar á landinu og hylki komu ekki inn til skoðunar. Þá var einnig fyllt á hylki í stöðvum olíufélaganna sem uppfylltu tæplega þær kröfur sem gerðar eru til slíkrar starfsemi.“

Það er því ljóst að ný gasstöð í Straumsvík uppfyllir þær kröfur sem hið opinbera setur um meðferð á gasi mun betur en eldri stöðvar. Einnig er það talinn kostur að aðeins sé ein stöð á landinu en ekki fleiri.

8.

Þótt verð hafi hækkað til neytenda sl. þrjú ár sýna gögn olíufélaganna að sú hækkun er að mestu vegna kostnaðaraukningar sem félögin mættu vegna fjárfestingar í nýrri sameiginlegri gasstöð. Sú fjárfesting var nauðsynleg vegna hertari ákvæða um öryggi og umhverfisvernd af hálfu hins opinbera. Markaður á Íslandi fyrir própangas er hins vegar ekki stór en velta Gasfélagsins fyrir árið 1998 var tæplega 128 milljónir króna. Hertar öryggiskröfur og smæð markaðarins valda því að ekki eru taldar forsendur til að reka fleiri gasstöðvar til að sinna þörfum markaðarins. Á það ber einnig að líta að fákeppni var á markaðnum áður en Gasfélagið var stofnað og verðdreifing á milli seljenda lítil sbr. töflu 1 hér að framan. Töflur 2 og 3 sýna enn fremur að svigrúm félaganna til mismunandi verðlagningar er ekki mikið vegna lágrar og stundum neikvæðrar álagningar. Þá hefur Gasfélagið verið rekið með óverulegum hagnaði þau þrjú ár sem það hefur starfað. Í ljósi þessara atriða, þ.e. lágrar álagningar og óverulegs hagnaðar Gasfélagsins þykir sýnt að verðlagning á gasi gefi enga vísbendingu um að félagið eða eigendur þess misnoti markaðsstöðu félagsins til óhóflegrar verðlagningar. Því þykir ekki í þessu máli ástæða til íhlutunar á verðlagningu á gasi á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er ástæða til íhlutunar samkeppnisráðs í máli þessu.“