

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 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. 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 útsölustaða 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 Skeljungi 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 fyrirtækið 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 olúfélaganna 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 virðiskeðjunnar 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 Olúdreifingar 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 olúflutningabifreiðum.

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 [×]. 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 (framboðsstaðgangi). 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 samkeppnisyfirvalda 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 olíufélögnum, 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 olíufélögin.

11.2.2 Takmörkun á upplýsingaflæði

Draga þarf sem kostur er úr upplýsingum sem olíufélögin 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 Olíufélagsins 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 Skeljungi 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.