

Ágrip um meginniðurstöður

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

Mikilvægi fyrir heimili og atvinnulíf

Kafli 2.2

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

Þróun markaðarins

Kafli 2.1

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

Markaðsgerð, starfandi fyrirtæki og afmörkun rannsóknar

Kafli 2.3

Íslenska eldsneytismarkaðnum má skipta gróflega upp í þrjú eftirfarandi stig:

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

Helstu starfandi fyrirtækin á markaðnum eru eftirfarandi:

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

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

Hátt verð, há álagning og óhagkvæm nýting á framleiðsluþáttum

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

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

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

Frummat Samkeppniseftirlitsins

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

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

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

Tjón almennings

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

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

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

Mögulegar úrbætur

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

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

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

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