

Samkeppniseftirlitið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Kópavogur, 11. mars 2016

Efni: Athugasemdir og sjónarmið N1 hf. við skýrslu Samkeppniseftirlitsins um frumniðurstöður markaðsrannsóknar á eldsneytismarkaði

N1 hf. (hér eftir nefnt N1 eða félagið) vísar til skýrslu Samkeppniseftirlitsins um frumniðurstöður markaðsrannsóknar á eldsneytismarkaði sem birt var 30. nóvember 2015 (hér eftir nefnd frummatsskýrslan). N1 telur skýrsluna að sumu leyti fela í sér áhugaverða greiningu á markaðnum og fagnar félagið því að skýrslan sé nú komin út. Í skýrslunni er að finna margvíslega umfjöllun um eldsneytismarkaðinn sem ekki hefur birst opinberlega áður og er skýrslan því að ýmsu leyti forvitnileg.

Tillögur Samkeppniseftirlitsins til úrbóta í frummatsskýrslunni eru sumar hverjar góðra gjalda verðar og ástæða til þess að ræða þær frekar; annað er síður grundað. Slík umræða þarf eðli málsins samkvæmt að tengjast þeim ágöllum sem taldir eru á olíumarkaðnum og stafa ekki af óbreytanlegum þáttum á borð við íbúafjölda Íslands, hlutfallslegri stærð landsins og fjarlægð frá helstu viðskiptalöndum.

Þó að skýrslan sé um margt upplýsandi er ýmislegt sem N1 telur ástæðu til þess að gera athugasemdir við efnislega, bæði hvað varðar staðhæfingar og þær ályktanir sem af þeim eru dregnar. Lúta þær fyrst og fremst að umfjöllun um verðmyndun á markaðnum og meintar aðstæður fyrir þegjandi samhæfingu. Þvert á ályktun skýrslunnar er það mat N1 að veruleg samkeppni sé á íslenskum eldsneytismarkaði og að neytendur sem og aðrir viðskiptavinir íslenskra olúfélaga njóti umtalsverðs ávinnings af þeirri samkeppni.

Verða athugasemdir N1 settar fram í eftirfarandi köflum:

1. Samantekt
2. Athugasemdir um verð og álagningu á eldsneyti
3. Athugasemdir um lóðréttu samþættingu
4. Athugasemdir um meinta þegjandi samhæfingu
5. Athugasemdir um valdheimildir Samkeppniseftirlitsins
6. Athugasemdir um áhrif opinberra aðila
7. Umfjöllun um mögulegar aðgerðir til úrbóta

Í umfjöllun verður vikið að viðaukum við frummatsskýrsluna eftir því sem ástæða er til.

Áréttað er að N1 er það kappsmál að finna leiðir til þess að hagræða á markaðnum og í starfsemi félagsins. Hefur N1 því haft frumkvæði að viðræðum við Samkeppniseftirlitið um það hvaða leiðir séu færar í þeim efnum. Verður nánar fjallað um það með hvaða hætti N1 telur að hagræða megi á markaðnum í kafla 7 að því leyti sem sú umfjöllun varðar samkeppnisyrivöld.

Í upphafi vill N1 þó taka eftirfarandi skýrt fram:

- N1 fagnar staðfestingu Samkeppniseftirlitsins á því það telji að N1 hafi ekki framið brot gegn samkeppnislögum og að slík brot eigi sér ekki stað á þeim hlutum markaðarins sem Samkeppniseftirlitið fjallar um í meginmáli skýrslunnar. Þetta mat er í eðlilegu samhengi við áherslu félagsins á að fylgja reglum samkeppnislaga um frjálsa samkeppni og heilbrigða viðskiptahætti. N1 hefur meðal annars sett sér samkeppnisstefnu og fræðir starfsmenn sína reglulega um samkeppnismál.
- N1 telur að virk og heilbrigð samkeppni ríki á íslenskum eldsneytismarkaði og að það megi ráða af lestri skýrslunnar enda er það í samræmi við reynslu félagsins og starfsmanna þess á hverjum degi.
- N1 þykir miður hversu gagnslaus samanburður skýrslunnar er við aðstæður til eldsneytisdreifingar í Bretlandi, þar sem forsendur einingarverða eru mjög frábrugðnar því sem er á Íslandi. Þar skipta mestu máli stærð markaðar, dreifbýli Íslands og magn sölu í Bretlandi miðað við Ísland. Það er u.þ.b. 2.000% meiri sala hjá hverju fyrirtæki í Bretlandi borið saman við Ísland og að meðaltali er 244% meiri sala á hverri eldneystisstöð á Bretlandi en á Íslandi. Þá er birgðahaldstími og fjármagnskostnaður aðeins hluti þess sem er á Íslandi. Verður fjallað ítarlega um þetta í næstu köflum.

N1 fagnar því að frummatsskýrsla Samkeppniseftirlitsins er komin út. Þótt á henni séu miklir ágallar getur hún ef rétt er á haldið þjónað því að vera umræðugrunnur fyrir aðgerðir. Það hefur verið og er afstaða N1 að fjölmörg tækifæri séu til hagræðingar á markaðnum.

N1 áskilur sér einnig rétt til þess að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum eftir því sem ástæða kann að vera til.

1. Samantekt

N1 telur ekkert tilefni til þess að Samkeppniseftirlitið grípi til þeirra aðgerða á eldsneytismarkaði sem stofnunin leggur til í frummatsskýrslu sinni. Staðhæfingar Samkeppniseftirlitsins um meint tap neytenda vegna of hárrar álagningar íslensku olúfélaganna eiga ekki við nein haldbær rök að styðjast og geta þegar af þeirri ástæðu ekki þjónað því markmiði að vera grundvöllur opinberra afskipta af starfsemi félaga á eldsneytismarkaði.

Skýrsla Samkeppniseftirlitsins, 320 bls., hverfist um þá órökstuddu staðhæfingu að olúfélögin hefðu átt að geta dreift og selt eldsneyti fyrir sama endurgjald og breskir smásalar eru sagðir gera, algerlega óháð því hver raunverulegur kostnaður við starfsemina er. Samkeppniseftirlitið byggir mat sitt á álagningu íslensku olúfélaganna og meintu tapi neytenda fyrst og fremst á því sem það segir um álagningu á eldsneyti á Bretlandseyjum. Álagning á Íslandi er borin saman við álagningu svokallaðra sjálfstæðra smásala sem Samkeppniseftirlitið álítur hæsta þar í landi. Bretland er ólíkt Íslandi um flest allt sem máli skiptir við sölu og markaðssetningu á eldsneyti, sem og aðrar ytri aðstæður, s.s. fjármagnskostnað. Breski markaðurinn er gríðarlega stór og íbúapéttleiki er mjög mikill, 256 íbúar eru á hvern ferkílómetra á móti 3 á Íslandi. Margir stórir þéttbýlisstaðir eru á Bretlandi sem gerir það að verkum að hver eldsneytisstöð getur auðveldlega þjónustað mjög marga viðskiptavinum. Með því ná bresk olúfélög og eldsneytissalar fram umtalsverðri hagkvæmni sem ómögulegt er að ná fram hér á landi. Álagning á lítra í Bretlandi verður alltaf lægri en á Íslandi þar sem stærðarhagkvæmni er umtalsvert meiri og kostnaður á einingu þar af leiðandi lægri. Þá er Bretland nálægt olíulindum og stærstu olíuhöfn heimsins. Liggur Bretland vel við samgöngum og er hægt að flytja olíu með skipum til hafna víða á Bretlandseyjum. Jafnframt eru sjö olíuhreinsistöðvar á Bretlandi og net olíuleiðslna. Flutningur olíu í gegnum leiðslu er umtalsvert hagkvæmari en annar flutningur, sér í lagi flutningur með þar til gerðum bílum. Gefur það auga leið að flutningur og dreifing á olíu er mun einfaldari og ódýrari í sniðum á Bretlandi en á Ísland. Er þessi samanburður því í besta falli fjarstæðukenndur.

Auk þess gefur heitið “sjálfstæðir smásalar” villandi mynd af þeim fyrirtækjum sem um er að ræða í Bretlandi. Margir af sjálfstæðu smásölunum reka hundruð bensínstöðva undir merkjum stærri olúfélaga samkvæmt sérstökum samningum þar um. Sjálfstæði þeirra felst þá í því að þeir eiga stöðvarnar og ákveða söluverð en kaupa allt eldsneyti af tilteknum birgja og markaðssetja sig í samstarfi við hann. Þá eru margir sjálfstæðir smásalar í Bretlandi með umtalsverða starfsemi fyrir utan rekstur bensínstöðva, svo sem sölu á olíu til húshitunar, dreifingu á olíu eða annað. Verða þessi félög því engan veginn borin saman við íslensku olúfélögin og aðstæður þeirra við aðstæður á Íslandi.

Þá virðist Samkeppniseftirlitið hafa valið tilviljanakennt viðmið fyrir fyrrnefnda smásöluálagningu í Bretlandi, sem síðan er notuð sem meginforsenda fyrir ályktunum Samkeppniseftirlitsins í frummatsskýrslunni um að álagning á Íslandi sé of há. Sú tala sem miðað er við virðist hafa verið kastað ábyrgðarlaust fram á fundi ótilgreinds aðila með breskum samkeppnisyfirvöldum. Þessi vinnubrögð Samkeppniseftirlitsins geta vart talist fagleg enda fullnægja þau ekki þeim kröfum sem leiða af stjórnsýslulögum, meðal annars um að við rannsókn mála skuli þess gætt að mál sé nægjanlega upplýst áður en tekin er ákvörðun í því. Verður að ætla að þetta atriði sé í reynd órannsakað með öllu.

Norðurlöndin henta að mörgu leyti betur til samanburðar við íslenska markaðinn þar sem aðstæður þar eru um margt sambærilegar því sem gerist á Íslandi. Til að mynda eru Norðurlöndin fámenn og fáir neytendur um hverja eldsneytisstöð. Flutningskostnaður er að sama skapi umtalsvert hærri þar en gengur og gerist á Bretlandi. Samanburður við Norðurlöndin væri því mun nær lagi en samanburður

við Bretland. Þrátt fyrir að þessir markaðir séu líkari þeim íslenska er þó ljóst að landfræðilegar aðstæður eru heppilegri á Norðurlöndum en hér á landi við sölu og dreifingu eldsneytis, og þeirra staðreynda að Norðmenn eiga sínar eigin olíulindir og olíuhreinsistöðvar má finna bæði í Svíþjóð og Noregi. Í skýrslu norsku samkeppnistofnunarinnar (no. Konkurransstilsynet) „Drivstoffmarkedet i Norge – marginøkning og ny pristopp“ frá mars 2014 kemur fram að álagning á eldsneyti í Noregi hafi verið 28 kr á líter árið 2011 sem er svipuð og á Íslandi á sama tíma. N1 telur að framsetning Samkeppniseftirlitsins á meintri umfram framlegð á íslenska eldeytismarkaðnum sé röng.

Mikilvægt er að hafa í huga að aðstæður á Íslandi eru ekki með þeim hætti að auðvelt sé að ná góðri nýtingu á ýmsan fastan kostnað. Landið er fámennt og fjarri helstu olíuhöfnum og olíuhreinsunarstöðvum. Þéttbýliskjarnar eru mjög dreifðir auk þess sem íbúar landsins búa í mörgum smáum byggðarlögum, oft langt frá þéttbýliskjörnum. Því er þörf á töluverðum fjölda eldsneytistöðva til þess að veita landsmönnum fullnægjandi þjónustu. Því verður ekki auðveldlega breytt.

Þá skal á það bent að arðsemi íslenskra olíufélaga hefur ekki verið mikil á undanförunum árum og engan veginn svo há að ástæða sé til þess að ætla að hún skýrist af fákeppni. Væri álagning olíufélaganna lækkuð um þá fjárhæð sem Samkeppniseftirlitið hefur reiknað sem meint tap neytenda myndi það leiða til þess að rekstrarafkoma flestra félaganna yrði algerlega óviðunandi. Verður því ekki séð að álagning sé of há. Staðreynd málsins er jafnframt sú að nokkur starfandi olíufélög á íslenskum eldsneytismarkaði hafa skilað neikvæðri afkomu á undanförunum árum. Bendir það ekki til þess að neytendur séu hlunnfarnir heldur þvert á móti að þeir beri ríflegan hlut úr bitum vegna samkeppni olíufélaganna.

N1 telur að tillögur Samkeppniseftirlitsins til úrbóta á eldsneytismarkaðinum muni ekki skila hagræði á markaðnum. Svo sem skýrt hefur verið í sjónarmiðum þessum, og nánar verður fjallað um hér á eftir, telur N1 að Samkeppniseftirlitið hafi ekki greint aðstæður á markaði réttilega og þar með ranglega greint vandkvæði á markaðnum sem ekki eru fyrir hendi. Af þeirri ástæðu einni eru tillögur Samkeppniseftirlitsins til úrbóta ekki til þess fallnar að skila kostnaðarlegu hagræði eða lægra verði til neytenda. Raunar væri hið gagnstæða allt eins líklegt.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er ekki að finna tilraun til að meta heildstætt kostnaðarþætti við eldsneytisdreifingu á Íslandi. Drepið er á nokkra þætti en einum er þó alveg sleppt., þ.e. miðlægum kostnaði við rekstur olíufélaga, sem er að mati N1 sá kostnaður sem helst stendur í vegi fyrir aukinni hagkvæmni í rekstri olíufélaganna. Afar erfitt er að lækka miðlægan kostnað þar sem olíufélögum er nauðsynlegt að halda úti ýmis konar stoðþjónustu á borð við starfsmannahald, stýringu á innkaupum og birgðum, fjármálastjórn o.s.frv. Væri hægt að ná þeim kostnaði umtalsvert niður myndu skapast forsendur til lægri álagningar. Að mati N1 verður miðlægur kostnaður helst lækkaður með sameiningu tveggja af þremur stærstu olíufélögum. Með því myndi svo skapast svigrúm fyrir þau félög sem eftir lifðu til þess að deila kostnaðarliðum á fleiri selda lítra og færri stöðvar. Afar líklegt er að samruni af þessu tagi myndi leiða til aukinnar hagkvæmni á markaðnum.

Hvað varðar sérstaklega mögulega hagræðingu bendir N1 á að ólíklegt er að tillögur Samkeppniseftirlitsins til úrbóta leiði til lægra verðs eða álagningar á eldsneytismarkaði. Fækkun stöðva kann að draga úr kostnaði að einhverju leyti. Það er hins vegar mikill miðlægur kostnaður sem hefur hvað mest áhrif í rekstri olíufélaga.



Mikilvægt er að hafa í huga að samkeppnislög gera strangar kröfur til sönnunar hvað varðar inngríp í markaði þegar engin brot hafa verið framin. Verður ekki séð að sýnt hafi verið með óyggjandi eða í raun með nokkrum hætti, fram á að þess háttar vandkvæði séu á markaðnum og að þau geti réttlætt íhlutun af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

2. Athugasemdir um verð og álagningu á eldsneyti

Stór hluti frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins er helgaður umfjöllun um verð og álagningu. Beitir Samkeppniseftirlitið ýmsum aðferðum til þess að leiða að því líkum að verðin séu líklega of há og að álagning olíufélaganna sé of há. N1 hafnar framangreindum staðhæfingum sem að mati félagsins eru byggðar á gallaðri aðferðarfræði við samanburð á kostnaði við dreifingu og sölu eldsneytis í Bretlandi og á Íslandi. Glannalegar staðhæfingar um meint tjón íslenskra neytenda, svo skipti milljörðum króna árlega, af því að fá ekki keypt eldsneyti miðað við svipaðar forsendur og vera myndi á Bretlandseyjum eiga sér engar efnislegar stoðir. Sést það best af því að samanlagður hagnaður olíufélaganna fjögurra hefur verið lægri en meint tjón neytenda af háttsemi olíufélaganna samkvæmt töflu 24 í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins.

Sé gert ráð fyrir því að tjón neytenda sé svo mikið sem Samkeppniseftirlitið áætla er fróðlegt að bera það saman við rekstrarniðurstöður olíufélaganna. Fyrir árið 2012 myndi það líta svo út (fjárhæðir í þúsundum króna):

	Rekstrarniðurstaða	Meintur ávinningur	Nettó
Skeljungur	50.055	753.900	(703.845)
Olís	(105.072)	753.900	(858.972)
Atlantsolía	164.243	125.650	38.593
N1	1.190.684	879.550	311.134

Sambærileg tafla fyrir árið 2014 gæfi eftirfarandi niðurstöðu

	Rekstrarniðurstaða	Meintur ávinningur	Nettó
Skeljungur	570.793	1.008.000	(437.207)
Olís	(11.535)	1.008.000	(1.019.535)
Atlantsolía	102.129	168.000	(65.871)
N1	1.616.735	1.176.000	440.735

Gert er ráð fyrir því að N1 sé með 35% markaðshlutdeild en Skeljungur og Olís 30% markaðshlutdeild. Renni því 5% af meintum ávinningi til Atlantsolíu. Miðað er við miðgildi meints ávinnings af „umframálagningu“. Svo sem sjá má yrði rekstur Skeljungs og Olís ekki sjálfbær ef rekstrarafkoma félaganna myndi versna sem nemur meintum ávinningi olíufélaganna af „umframálagningu“. Eins væri óvissa um rekstrarhæfi Atlantsolíu. N1 er eina félagið sem yrði með jákvæða rekstrarafkomu miðað við þessar forsendur, en arðsemin væri ekki viðundandi til að standa undir frekari þróun á félaginu til framtíðar.

Það sætir furðu að Samkeppniseftirlitið hafi ekki kannað sérstaklega rekstrarafkomu félaganna og borið saman við meintan ávinning af „umframálagningu“. Samanburðurinn sýnir að enginn grundvöllur er fyrir staðhæfingum um milljarða umframgreiðslur neytenda til olíufélaganna.

Það er augljóst að olíufélögin gætu ekki starfað við þá álagningu sem Samkeppniseftirlitið telur rétta og eðlilega á íslenskum eldsneytismarkaði. Framangreind afkoma myndi leiða til þess að félögin færu flest fljótlega í þrot. Verður ekki séð hvernig það myndi stuðla að heilbrigðari samkeppni á eldsneytismarkaði.

Félagið hefur kannað röksemdir Samkeppniseftirlitsins fyrir staðhæfingum um meint tjón neytenda og staðreynt að stórfelldir gallar eru á aðferðarfræði stofnunarinnar, sem leiða fram þá röngu og meiðandi

fullyrðingu um milljarða oftöku úr vasa neytenda sem stofnunin hefur kosið að halda fram, m.a. gagnvart fjölmiðlum. Sætir það furðu hversu geyst Samkeppniseftirlitið fór í opinberri umfjöllun um skýrsluna, m.a. í ljósi þess að einungis var um frummatsskýrslu að ræða.

Verður nú skýrt frekar hvers vegna þau viðmið sem Samkeppniseftirlitið hefur valið geta að mati N1 ekki orðið grundvöllur þeirra ályktana sem dregnar eru í frummatsskýrslunni.

2.1 Verð og álagning á eldsneyti

Samkeppniseftirlitið byggir greiningu sína á álagningu á eldsneyti að verulegu leyti á niðurstöðum breskra samkeppnisfirvalda (Office of Fair Trade, skammstafað OFT). Tilvitnuð skýrsla OFT „UK Petrol and Diesel Sector“ (hér á eftir verður vísað til skýrslunnar sem „skýrslu OFT“) er um margt fróðleg. Niðurstaða skýrslunnar er í stuttu máli sú að töluverð samkeppni sé á eldsneytismarkaðnum í Bretlandi og að ekki sé ástæða til þess að hafa áhyggjur af tilteknum samkeppnislegum vandkvæðum á þeim markaði. Mun það fyrst og fremst vera vegna þeirrar niðurstöður OFT sem Samkeppniseftirlitið velur að fjalla jafn mikið um breskan eldsneytismarkað og raun ber vitni. Fyrir liggur að aðstæður á Bretlandi eru afar ólíkar aðstæðum hér á landi og verða ekki með einföldum hætti heimfærðar á íslenska eldsneytismarkaðinn. Skortir verulega á að Samkeppniseftirlitið skýri hvernig bera megi íslenskan og breskan eldsneytismarkað saman í ljósi þess hversu ólíkir þeir eru. Samanburðurinn er þegar af þeirri ástæðu ómarktækur.

2.1.1 Skýrsla OFT um breska eldsneytismarkaðinn

Markaðurinn á Bretlandi er um margt sérstakur. Þar ber fyrst að nefna að stór hluti olíunnar kemur úr næsta nágrenni (töluvert magn olíu er unnið úr Norðursjó eða flutt í gegnum Rotterdam sem er stærsta höfn Evrópu). Nálægðin við stórar hafnir gerir það að verkum að allir sjóflutningar til Bretlands eru mun hagkvæmari en flutningar til Íslands þar sem sigla þarf sérstaklega til Íslands með olíu utan alfaraleiðar. Þá eru sjö olíuhreinsunarstöðvar í Englandi samkvæmt skýrslu OFT. Einfaldar það töluvert flutninga að hægt sé að flytja hráolíu til Bretlands sem síðan má vinna í ýmsar eldsneytistegundir eftir þörfum. Á Íslandi er engin olíuhreinsunarstöð og þurfa skip sem hingað koma með olíu því að vera hólfuð niður til þess að geyma ólíkar tegundir sem eru í notkun hér á landi. Eykur það kostnað við flutninginn.

Þá eru flutningar á landi verulega hagkvæmari á Bretlandi, þar sem olíuleiðslur liggja um stóran hluta landsins. Víða um Bretland eru svo dreifimiðstöðvar þar sem bílar eða bátar geta náð í olíu og flutt beint til smásala. Er kostnaður við dreifingu af þessum sökum víðast hvar mjög lágur á Bretlandi.

Jafnframt liggja mjög stór markaðssvæði vel við sjóflutningum, sem er hagkvæmasti flutningsmátinn næst á eftir flutningum um leiðslur. Á Íslandi hefur tíðkast að skip flytji eldsneyti á milli landshorna en sökum þess hversu lítið magn er notað víða um land næst ekki sama hagkvæmni hér á landi og í Bretlandi með þeim flutningum. Takmarkað gegnumstreymi gerir það einnig að verkum að veltuhraði birgða getur verið lágur sem eykur fjármagnskostnað.

Loks ber að nefna að vægi dýrasta flutningsmátans, þ.e.a.s. bíla, er umtalsvert minna á Bretlandi en á Íslandi. Sparast með því háar fjárhæðir sem ella færu í flutningskostnað.

Að öllu þessu samanlögðu blasir við að flutningskostnaður hlýtur að vera og er langtum lægra hlutfall af kostnaðarverði eldsneytis sem komið á afhendingar- eða sölustaði í Bretlandi, en er hér á landi. Það er miður að Samkeppniseftirlitið geri ekki tilraun til að meta þessi kostnaðaráhrif sem þó skýra svo augljóslega hvers vegna eldsneyti hlýtur að vera dýrara á Íslandi en á Bretlandseyjum. Dregur þetta mjög úr trúverðugleika skýrslunnar.

Vegna þess að olíuhreinsunarstöðvar eru í Bretlandi hefur byggst þar upp sérstakur heildsölumarkaður þar sem olíuhreinsunarstöðvar selja eldsneyti beint til smásala eða annarra ásamt því sem olíufélög selja olíu í heildsölu og svokölluð blöndunarfélög. Í samtökum olíuhreinsunarstöðva eru félög sem selja 33% af eldsneyti sem notað er á Bretlandi, þau selja 85% af öllum bensínafurðum sem notaðar eru og eiga 1.483 bensínstöðvar af 8.591. Nánar tiltekið eru meðlimirnir BP Oil UK Ltd, Essar Oil (UK) Ltd, Esso Petroleum Company Limited, Petroineos Manufacturing Scotland Ltd, Phillips66, Shell U.K. Ltd, Total Lindsey Oil Refinery Ltd and Valero UK Ltd.

Sala þessara olíuhreinsistöðva skapar grundvöll fyrir starfsemi sjálfstæðra smásala sem hafa þann möguleika að kaupa af þeim eldsneyti. Reyndar starfa sjálfstæðu smásalarnir gjarnan undir merkjum stóru olíufélagana samkvæmt sérstöfum samningum þar um. Geta sjálfstæðu smásalarnir keypt eldsneyti af miðstöðvum (e. terminal) sem staðsettar eru um allt Bretland í gegnum leiðslu sem liggur frá olíuhreinsistöðvunum. Olían er þá aðeins flutt síðasta spölinn með bíl. Liggur í augum uppi að þetta fyrirkomulag gerir það að verkum að sjálfstæðir smásalar á Bretlandi þurfi ekki að kosta miklu til við flutning á eldsneyti. Samkvæmt því sem fram kemur í skýrslu OFT hafa þeir möguleika á að kaupa þjónustu tankbíla til þess að flytja olíuna frá miðstöðvum og á bensínstöðvar sínar. Dæmi um félag sem býður slíka þjónustu er hollenska félagið Koninklijke Vopak B.V. sem hefur höfuðstöðvar í Rotterdam en sérhæfir sig í flutningi á olíuvörum víða um heim. Sjálfstæðir smásalar sem reka fáar stöðvar eða jafnvel eina gætu traudla haldið úti tankbíl til þess að þjónusta sig og reiða sig því líklega á þjónustu af þessu tagi. Virðast reyndar vera fáir smásalar ef nokkrir á Bretlandi sem reka fáar stöðvar. Meginreglan er sú að um sé að ræða stór félög sem reki tugi eða hundruð stöðva.

Þrátt fyrir gott aðgengi að eldsneyti hafa sjálfstæðir eldsneytissalar átt erfitt uppdráttar í Englandi. Má ætla af skýrslu OFT að sjálfstæðum smásölum gangi í mörgum tilvikum erfiðlega að halda starfsemi sinni gangandi, m.a. segir á bls. 43 í skýrslu OFT að sala á öðrum vörum en eldsneyti sé mjög mikilvæg fyrir starfsemi þeirra. Gæti það m.a. helgast af því að stöðvar sjálfstæðra smásala eru oftast en ekki minni en aðrar stöðvar (þ.e. minna magn af olíu fer gegnum stöðina). Í þessu samhengi má skoða hjálagða mynd sem birtist í riti samtaka olíuhreinsistöðva á Bretlandi með eignarhaldi á bensínstöðvum og fjölda:

Ownership of Sites

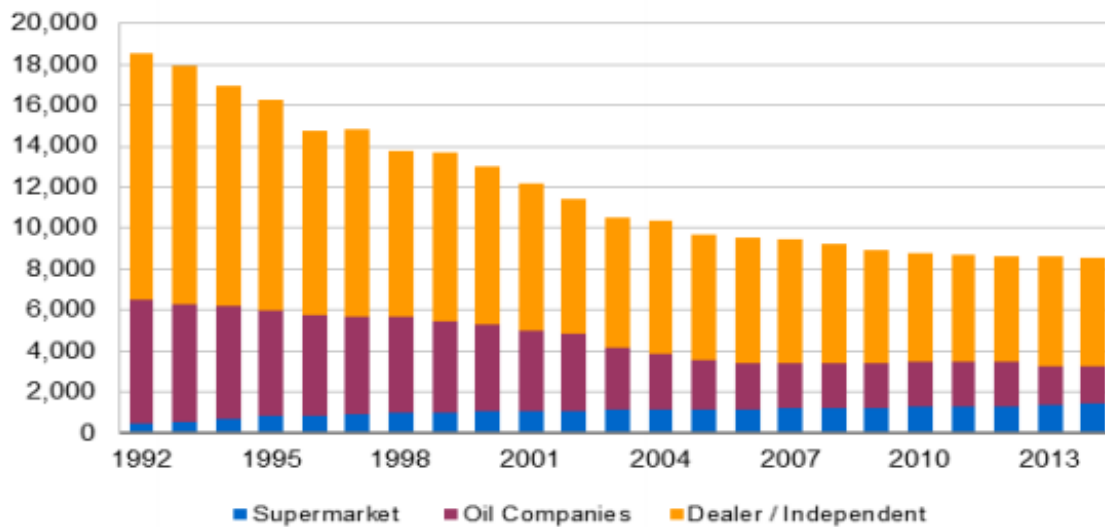


Figure 2: Ownership of Sites, 1992 – 2014

(Source: Experian Catalist 2006-2014 – EI Retail Marketing Survey 1992-2005)

Eins og myndin ber með sér hafa sjálfstæðir eldsneytissalar heldur látið undan síga á undanföllum árum í Bretlandi. Hafa olúfélög einnig fækkað stöðvum sínum en mögulega skýrist það af því að þau fela nú sjálfstæðum smásölum að reka eldsneytisafgreiðslur í sínu nafni.

Má ætla miðað við umfjöllun í skýrslu OFT um markaðinn í Bretlandi að hagnaður sjálfstæðra smásala ráðist ekki í öllum tilvikum af eldsneytissölu einni. Kemur einnig fram í skýrslu OFT að sjálfstæðum eldsneytissölum hafi fækkað verulega og að þeir hafi óveruleg áhrif á samkeppni.

Í neðanmálgrein 66 í skýrslu OFT kemur fram að flokkurinn „sjálfstæðir smásalar“ samanstendur af æði ólíkum félögum þar sem m.a. eru stór félög á borð við Rontec sem hafa keypt hundruð stöðva af Shell. Einnig eru þar smærri keðjur og jafnvel stöðvar sem reknar eru einar og sér. Á bls. 43 í skýrslu OFT kemur fram að 86% af sjálfstæðum smásölum hafi verið með samning við olúfélag um heildsölu á olíu og notkun á vörumerki. Einungis 14% stöðva sjálfstæðra smásala eru reknar undir sjálfstæðu vörumerki. Því er varla rétt að tala um „sjálfstæða“ smásala.

Rétt er að nefna að það er ekki eingöngu gott aðgengi að eldsneyti sem skiptir máli fyrir aðila á markaði heldur einnig aðgengi að öðrum aðföngum. Í þessu samhengi getur vaxtastig skipt verulegu máli. Fyrirtæki á Bretlandi geta fjármagnað starfsemi sín á mjög hagstæðum kjörum en stýrivextir í Bretlandi eru nú 0,5% og hafa verið mjög lágir um árabíl. Hafa þeir t.a.m. verið 0,5% frá því snemma árs 2009. Á rannsóknartímabili Samkeppniseftirlitsins voru stýrivextir í Bretlandi á milli 3% og 6%. Stýrivextir á Íslandi eru mun hærri og eru nú 5,75%. Hafa héraendur stýrivextir verið mun hærri en stýrivextir í Bretlandi á rannsóknartímabili Samkeppniseftirlitsins. Gefur það því augaleið að kostnaður íslenskra olúfélaga af fjármögnun er mun hærri en breskra félaga. Er miður að í skýrslunni er engin viðleitni sýnd til að greina áhrif mismunandi fjármagnkostnaðar á eldsneytisverðið. Gildir raunar það sama um alla

aðra kostnaðarþætti sem hærri eru hér á landi og valda hærra kostnaðarverði á vörum og þjónustu, þ.m.t. á eldsneyti.

Sjálfstæðir smásalar koma oft við sögu í skýrslu OFT, en eru jafnvel enn mikilvægari í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins, þar sem meint álagning þeirra er gerð að sérstöku umfjöllunarefni og grundvelli mats Samkeppniseftirlitsins á eldsneytisverði hér á landi. Miðað við umfjöllun í skýrslu OFT, fréttabréfið Forecourt Trader Review 2015 og aðrar upplýsingar sem N1 hefur aflað sér má nefna eftirfarandi dæmi um félög sem OFT nefnir sjálfstæða smásala:

- Rontec er félag sem á 200 stöðvar í Englandi og Wales. Félagið rekur eldsneytisstöðvar undir merkjum Exxon Mobil og verslanir á stöðvunum undir merkinu Shop’N Drive.
- MRH (GB) Ltd. er félag sem á 450 stöðvar á Englandi. Flestar af stöðvunum eru reknar undir merkjum Esso eða BP en félagið á einnig eigin vörumerki, s.s. eldsneytismerkið TORQ.
- Topaz Energy Group Limited er félag sem rekur 330 stöðvar um allt Írland og eina stöð á Norður-Írlandi. Í Forecourt Trader kemur fram að Topaz reki 39 stöðvar undir eigin merki.
- Rix Petroleum að fjölskyldufyrirtæki sem dreifir og selur í smásölu eldsneyti í nokkrum héruðum Englands og Skotlands. Félagið leggur áherslu á sölu eldsneytis á landbúnaðartæki og bílafloata ásamt því að selja olíu til húshitunar. Í Forecourt Trader kemur fram að 49 stöðvar eru reknar undir merki félagsins.
- Maxol er írskt félag sem selur smurningu og olíu til húshitunar ásamt því að halda úti eldsneytisstöðvum. Auk þess rekur félagið olíumiðstöð. 105 stöðvar eru reknar undir merki félagsins samkvæmt Forecourt Trader.
- Harvest Energy er kanadískt fyrirtæki sem á olíulindir auk þess að selja olíu í smásölu. eru 96 stöðvar reknar undir merki félagsins samkvæmt Forecourt Trader.

Svo sem sjá má af þessari upptalningu eru sjálfstæðu smásalarnir sem miðað er við í skýrslu OFT æði misjafnir en almennt er um að ræða stórfyrirtæki og mun stærri félög en íslensku olíufélögin. Þá eru mörg þessara félaga í ýmsum óskyldum rekstri og/eða njóta þess að vera í samstarfi við stór olíufélög og selja olíu undir merkjum þeirra. Má ljóst vera að íslensku olíufélögin eru mjög ólík þessum sjálfstæðu smásölum og og margt sem hefur áhrif á mismunandi kostnaðaruppbyggingu þessara félaga. Þannig er mismunandi veltuhraði birgða einn af stóru skýringarþáttunum. Taflan hér að neða sýnir veltuhraða birgða hjá nokkrum þessara félaga á árinu 2014:

Félag	Veltuhraði birgða
N1	15,1
Topaz	75,8
Rix petroleum	62,4
Maxol	130,5
Harvest Energy	60,1

Þótt N1 hafi náð verulegum árangri í að auka veltuhraða birgða síðustu árin, og þar með lækka fjármagnskostnað, stendur eftir sú staðreynd að félagið þarf að halda á birgðum fjórum sinnum lengur en það af viðmiðunarfyrirtækjunum sem hefur lægstán veltuhraða. Við margfalt vaxtastig eru kostnaðaráhrif þessa umtalsverð, án þess að Samkeppniseftirlitið sjái ástæðu til að víkja að því í frummatsskýrslu sinni. Ljóst má vera af framangreindu að breskur eldsneytismarkaður er að verulegu leyti frábrugðinn hinum íslenska. Virðist N1 sem ómögulegt sé að finna fyrirtæki þar í landi sem svipi til íslensku olíufélaganna hvað stærð og uppbyggingu varðar auk þess sem öll skilyrði til eldsneytissölu eru eins frábrugðin og hugsast getur á milli landanna tveggja.

Loks má nefna að þrátt fyrir að OFT hafi komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni ríkti á breskum eldsneytismarkaði þá framkvæmdi framkvæmdastjórn Evrópusambandsins húsleit hjá nokkrum evrópskum olíufélögum þann 14. maí 2013. Mun meðal annars hafa verið gerð húsleit hjá BP og Shell í London. Verður því engan vegin fullyrt að full samkeppni ríki á Bretlandsmarkaði og að hann sé af þeirri ástæðu henutugur til samanburðar.¹

Í dómsmálum um úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 hefur ítrekað verið framkvæmt mat á hugsanlegum ávinningi olíufélaganna af samráði þeirra. Í eitt skipti var lögð fram matsgerð sem byggði á samanburði á Íslandi og Alaska. Í yfirmatsgerð var komist að þeirri niðurstöðu að svo mikill munur væri á Íslandi og Alaska að ótækt væri að bera verðlagningu á mörkuðunum saman. Í yfirmatsgerðinni sagði svo:

„Telja má að olíumarkaðurinn í Alaska sé um suma þætti samanburðarhæfur við þann íslenska. Það eru fleiri aðilar á markaði í Alaska en hér á landi, en í raun má segja að markaðurinn sé nær fákeppnismarkaði en samkeppnismarkaði. Rannsóknir bandarískra yfirvalda hafa ekki leitt í ljós verðsamráð á Alaskamarkaði. Þá er flutningskostnaður þar tiltölulega hár líkt og hér á landi. Alaskamarkaður ber með sér ýmsa þætti áþekka hinum íslenska, og má í því sambandi nefna dreifða byggð, svipað tekjustig kaupenda olíunnar og norðlæga legu landsvæðanna beggja. Veigamikill munur milli þessara tveggja markaða liggur m.a. í því að Alaska er olíuframleiðsluríki en Ísland ekki. Fleiri þætti mætti nefna, t.d. er olía notuð til húshitunar og ýmissar framleiðslu í Alaska en á Íslandi er notaður jarðhiti og vatnsorka í því skyni.

1. Í fréttatilkynningu sagði framkvæmdastjórnin svo um ástæður húsleitarinnar: „*The Commission has concerns that the companies may have colluded in reporting distorted prices to a Price Reporting Agency to manipulate the published prices for a number of oil and biofuel products. Furthermore, the Commission has concerns that the companies may have prevented others from participating in the price assessment process, with a view to distorting published prices. Any such behaviour, if established, may amount to violations of European antitrust rules that prohibit cartels and restrictive business practices and abuses of a dominant market position (Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the EU and Articles 53 and 54 of the EEA Agreement). The prices assessed and published by Price Reporting Agencies serve as benchmarks for trade in the physical and financial derivative markets for a number of commodity products in Europe and globally. Even small distortions of assessed prices may have a huge impact on the prices of crude oil, refined oil products and biofuels purchases and sales, potentially harming final consumers.*“ Fréttatilkynningin í heild er aðgengilegt á slóðinni: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-435_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-435_en.htm) [sótt 15. febrúar 2015]

Við mat á ávinningi af samráði kemur til greina sem ein aðferð meðal annarra að bera samráðsmarkaðinn við sambærilegan markað þar sem ekkert samráð á sér stað. Ekki þykir fært að ræða um „réttan“ eða „rangan“ samanburð í því sambandi, heldur snýst raunhæfur samanburður um að velja markað þar sem aðstæður sem ráða verði eru sem líkastar auk þess að tryggt sé að ekki sé um samráð að ræða á samanburðarmarkaðnum. Alaska verður seint talinn fullkominn samanburðarmarkaður í ljósi þeirra þátta sem greina hann frá íslenskum markaði, enda slíkur markaður ekki til. Samanburður milli markaða hlýtur ávallt að sæta gagnrýni og heppilegast er að beita fleiri en einni aðferð við mat á ávinningi af verðsamráði. Ef á annað borð er beitt þeirri aðferð að bera saman markaði til að leitast við að finna áhrif samráðs á verði kemur til álita að nota Alaska sem viðmiðun að því gefnu að unnt sé að taka tillit til ólíkra aðstæðna og þátta sem áhrif hafa á verðmyndun. Það að velja Alaska til samanburðar getur veitt vísbendingar um áhrif samráðsins án þess að hægt sé að fullyrða að sá samanburður sé tölulega nákvæmur eða réttur í þeim skilningi að ekki sé hægt að deila á niðurstöðuna sökum ólíkra aðstæðna á mörkuðunum tveimur.“

Í dómi Hæstaréttar í svonefndu „Dögunarmáli“ nr. 151/2012 sem og yfirmatsgerð í svonefndu „Alcanmáli“, var samanburði á íslenskum olíumarkaði við Alaskamarkað hafnað með öllu enda talið að markaðirnir væru ekki samanburðarhæfir. Verður að ætla að gera verði að minnsta kosti jafn miklar kröfur til sönnunar og gerðar eru í umræddu dómsmáli þannig að samanburður við breskan olíumarkað getur ekki talist tækur.

Fyrirliggjandi dómaframkvæmd bendir eindregið til þess að markaðsaðstæður í Alaska sé of ólíkar því sem er á Íslandi til þess að bera megi olíumarkaði ríkjanna saman. Þau sjónarmið og þær röksemdir sem liggja því til grundvallar eiga einnig við um samanburð á olíumarkaði á Íslandi og í Bretlandi svo sem nánar verður rakið hér.

Í þessu sambandi er mun nærtækara að líta til Norðurlanda líkt og rakið verður nánar hér á eftir enda eru þar líklega þeir markaðir sem mest svipar til Íslands. Sá samanburður er þó ekki fullkominn.

Í ljósi alls þess sem á framan er rakið um samanburð við erlend ríki vekur það athygli að Samkeppniseftirlitið skuli í töflu 24 notast við smásöluálagningu sjálfstæðra smásala eins og hún er tilgreind í skýrslu OFT á bls. 43. Ekki kemur fram við hvaða ár er miðað. Þá er einnig óljóst hvaða gengi beri að miða við þegar fjárhæðinni er umbreytt í krónur þar sem hún er ódagsett. Sömuleiðis er óljóst hvaða gildi á að nota til þess að færa fjárhæðina á fast verðlag þar sem ekki liggur fyrir við hvaða tíma er miðað. Loks staðfestir skýrslan sjálf það berum orðum að tilvitnaðar fjárhæðir nægi ekki til að standa undir kostaði af eldsneytissölu, sbr. skýrslu OFT, bls. 43:

„Independent dealers have told us that they need to make gross margins of between 4p per litre and 6p per litre to cover their costs and stay in business, although they reported to us that their actual gross margins are between 1.5p per litre and 5p per litre. Non-fuel sales at forecourt shops have become increasingly important to dealers in recent years. Some independents told us that they have adapted their business models, generating more income from attached shops, car washes or other facilities which are essential to keep them in business.“

Tilvitnunin sýnir að fjárhæðin 6 pens byggir á fullyrðingum sem fram hafa komið á fundi með einhverjum ótilgreindum sjálfstæðum smásala en engin gögn eða útreikningar liggja þar á bakvið og sannreyndi OFT ekki fjárhæðina. Ennfremur liggur ekkert fyrir um hvaða smásali setti fram þessa fullyrðingu eða hverjar aðstæður hans voru. Svo sem rakið hefur verið hér á undan eru smásalar á Bretlandseyjum mjög ólíkir.

Þá má ljóst vera af ívitnuðum texta að svar Samkeppniseftirlitsins sem birt er á heimasíðu stofnunarinnar, um það til hvaða smásala sé horft, stenst ekki að öllu leyti, en þar segir:

„Jafnframt kemur fram í skýrslunni að skv. upplýsingum frá sjálfstæðum smásölum þá þurfi þeir á milli 4-6 pens-a brúttóálagningu (e. gross margin) til þess að standa straum af þeim kostnaði sem til fellur við sölu eldsneytis og skila viðunandi afkomu.“

Í tilvitnuðum texta úr skýrslu OFT, bls. 43, er ekkert sagt um viðunandi afkomu öndvert við það sem ætla mætti af framangreindri staðhæfingu Samkeppnisstofnunar. Liggur því ekkert fyrir um það á hverju Samkeppniseftirliti byggir staðhæfingu sína um að framangreind álagning mæti eðlilegum arðsemiskröfum. Þvert á móti virðist texti skýrslu OFT aðeins fjalla um þá álagningu sem nauðsynleg er til þess að standa undir kostnaði og forðast gjaldþrot (sbr. textann „cover their costs and stay in business“). Þannig er ekki um að ræða álagningu sem skilar jákvæðri rekstrarafkomu.

Því er ljóst að smásöluálagning sem Samkeppniseftirlitið miðar við í töflu 24 á ekki við og verða engar sérstakar ályktanir dregnar miðað við þá álagningu sem þar er miðað við. Útreiknuð „umframálagning“ er þegar af þessari ástæðu röng.

Síðar í skýrslu OFT er kynnt annað mat á álagningu. Að mati OFT var álagningin í desember 2012 10 pens á lítra af bensíni (20,2 krónur m.v. gengi í desember 2012) og 17 pens á lítra af dísil (34,3 krónur m.v. gengi á sama tíma) sbr. bls. 49 í skýrslu OFT, en þar er miðað við álagningu á hráolíuverð. OFT reiknar álagninguna út frá opinberum upplýsingum, m.a. frá Bloomberg Finance LP. Útreikningarnir eru ekki sýndir en tilgreint er hvernig þeir voru gerðir. Má ætla að nokkur skekkjumörk séu á þessum fjárhæðum. Allt að einu er þessi álagning ótvírætt töluvert hærrí en sú sem einhver ótilgreindur sjálfstæður smásali taldi sig þurfa til þess að halda rekstrinum á floti miðað við þann kostnað sem hann býr við.

Í þessu samhengi er athyglisvert að skoða tölfræðisamantekt samtaka olíuhreinsistöðva á Bretlandi fyrir árið 2012. Þar kemur meðal annars fram að álagning olíuhreinsistöðva sé mjög sveiflukend. Einnig segir í fréttabréfinu af því að álagning hafi haldið áfram að lækka í Norður-Evrópu og Bretlandi. Er það mat samtakanna að niðursveiflan í efnahagslífinu með tilheyrandi áhrifum á stöðu iðjuvera, auk hækkandi skatta, hafi áhrif til þess að lækka framlegð olíuhreinsistöðva. Olía hefur meiri iðnaðarnot í Bretlandi en hér á landi auk þess sem hún er notuð þar til kyndingar. Lýtur eftirspurn af þeim sökum að einhverju leyti öðrum lögmálum en hér á landi, þar sem olía er fyrst og fremst notuð til þess að knýja farartæki. Því er óeðlilegt að bera álagningu á eldsneyti á Íslandi saman við álagningu á Bretlandi þegar álagningin er á niðurlieði í Bretlandi vegna efnahagsástandsins þar í landi, en aðstæður í íslensku efnahagslífi eru með allt öðrum hætti.

² Aðgengilegt á slóðinni: <http://ukpia.com/docs/default-source/default-document-library/ukpia-briefing-paper-understanding-pump-prices-2015.pdf?sfvrsn=0> [sótt 15. desember 2015]

Hér þarf að hafa í huga að olíufélögin í Bretlandi reka sjálf hagkvæmar eldsneytisstöðvar með mikið gegnumstreymi og veltuhraða, auk þess að reka olíuhreinsistöðvar. Samkvæmt fréttabréfi samtaka olíuhreinsistöðva í Bretlandi í mars 2015 þarf álagning að standa undir flutningskostnaði frá hreinsistöð, markaðskostnaði og kostnaði við úthald á bensinstöð. Um aukna hlutdeild smásöluverslana í heildarsölu segir svo í fréttabréfinu:

„The supermarkets’ growth in market share has coincided with a rapid expansion in the number of large out-of-town stores. The associated filling stations are able to sell large volumes of fuel, particularly to people doing their weekly shopping, often cross-promoting a fuel discount to the amount spent in the main store.“

Einnig er á það bent að sú breyting hafi orðið í smásölu á eldsneyti á Bretlandi að stöðvum hefur fækkað verulega og er sama magn nú selt á færri stöðvum. Leiðir það til aukins gegnumstreymis um þær stöðvar og þar með hagkvæmari rekstrar. Líkt og fram hefur komið er veltuhraði birgða margfaldur hjá breskum eldsneytissölum m.v. íslensk félög. Á það einnig við um sjálfstæða smásala.

Samkvæmt því sem fram kemur í skýrslu OFT eru það fyrst og fremst sjálfstæðir smásalar sem hafa lokað útsölustöðum sínum (1.520 stöðvar á tímabilinu 2004-2012), en einnig olíufélög (834 stöðvar á sama tímabili).

Á bls. 160 vísar Samkeppniseftirlitið til þess að rannsóknir hafi sýnt að sjálfstæðir smásalar eða matvöruverslanir leiði til þess að eldsneytisverð sé að jafnaði lægra. Þar er meðal annars vísað til rannsóknar Hastings (2004) um að sjálfstæðir smásalar leiði til þess að verð sé lægra. Gengur það gegn niðurstöðu OFT, en á bls. 93 í skýrslu OFT segir:

„It is not clear that independent dealers act as an important competitive constraint on supermarkets because other rival supermarkets and company owned sites all tend to sell road fuel at lower prices than independent retailers and they would all remain in the market after an independent retailer had exited.“

Það virðist því ekki rétt sem Samkeppniseftirlitið heldur fram um að sjálfstæðir smásalar hafi áhrif til þess að lækka verð. Sú rannsókn sem það virðist helst hvíla á er frá árunum 2004-05, en þá voru aðstæður á mörkuðum allólíkar þeim sem OFT rannsakaði í skýrslu sinni sem kom út í janúar 2013. Vísar Samkeppniseftirlitið einnig í rannsóknir frá Kaliforníufylki í Bandaríkjunum þar sem deila má um hvort aðstæður séu sambærilegar þeim sem hér eru fyrir hendi. Þannig er niðurstaðan í rannsókn Hastings (2004) sú að markaðurinn líkist markaði með vörumerkjatryggð og ólíkum vörum. Það er í ósamræmi við svör í spurningakönnun Samkeppniseftirlitsins sbr. viðauka B.3 þar sem neytendur kváðu verð og þægindi skipta mestu máli við val á eldsneytissala. Verða þessar rannsóknir því ekki heimfærðar á íslenskan olíumarkað.

Þá skal það tekið fram að þróunin á Bretlandseyjum virðist vera í þá átt að sjálfstæðir smásalar fari halloka fyrir stórmörkuðum nema þeir séu hluti af stórum samstæðum sem sinna fjölbættri starfsemi eða njóti þess að starfa undir merkjum tiltekins olíufélags. Kvarta sjálfstæðu smásalarnir sjálfir undan því að verðin sem þeir greiða fyrir olíu séu of há miðað það verð sem olíufélögin setja sjálf upp á sínum stöðvum sbr. umfjöllun á bls. 95 í skýrslu OFT. Virðist því nærtækast að draga þá ályktun að sjálfstæðir smásalar séu í vandræðum með að halda rekstrinum á floti og að samkeppnisaðhaldið sem af þeim stafi sé takmarkað og jafnvel hverfandi.

Þá ber að nefna að mikil samkeppni er um viðskipti um allar Bretlandseyjar. Svæði þar sem aðeins er ein bensínstöð eru fá en íbúapéttleiki Bretlands er 256 íbúar per ferkílómetra á móti 3 á Íslandi³. Gefur það auga leið að með þessum íbúapéttleika má ná mikilli stærðarhagkvæmni með miklu flæði á einstökum bensínstöðum.

Á Íslandi ná fáar bensínstöðvar meira en 5 milljónum lítra sölu á ári eða aðeins þrjár samkvæmt töflu 17 í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins. Það er langt undir landsmeðaltalinu á Bretlandi. Gefur það auga leið að með þennan gríðarleg mun í magni á hverri bensínstöð er ómögulegt ná sömu hagkvæmni. Því til viðbótar er heildarsala hvers olíufélags á Íslandi lítil miðað við það sem gengur og gerist víða erlendis. Allur miðlægur kostnaður dreifist því á mun færri viðskiptavinum hér á landi og vegur hlutfallslega þyngra. Þeir sjálfstæðu smásalar sem fjallað er um í skýrslu OFT eru í einhverjum tilvikum stórfyrirtæki sem reka hundruð eldsneytisstöðva ásamt því að sinna ýmis konar hliðarþjónustu. Gefur það félögum færi á að dreifa öllum miðlægum kostnaði á miklu fleiri viðskiptavinum en mögulegt er á Íslandi.

Rétt er að taka það fram að stórmarkaðir hafa að mati OFT mikil áhrif til lækkunar á verðum. Hafa stórmarkaðir á Bretlandi náð 39% markaðshlutdeild á markaðnum fyrir eldsneytissölu. Athygli vekur að þeirri markaðshlutdeild ná þeir þrátt fyrir að reka færri stöðvar. Hér þarf að hafa í huga að íbúapéttleiki Bretlands veldur því að hver stórmarkaður getur þjónað tugþúsundum íbúa og þar með náð mjög hárrí veltu á dagvöru og eldsneyti. Má ætla að framlegð dagvöruverslana í Bretlandi sé jafnvel helmingi lægri en framlegð dagvöruverslana á Íslandi.

Þá er rétt að hafa í huga að breskar dagvöruverslanir vinna margar samkvæmt því rekstrarmódeli að ná sem stærstum hluta af innkaupum viðskiptavinarins. Af þeirri ástæðu bjóða stórmarkaðir í útjaðri bæja gjarnan mjög breytt vöruúrval. Bjóða slíkar verslanir einnig í einhverjum tilvikum upp á vörur á kostnaðarverði eða jafnvel undir kostnaðarverði til þess að fá fólk í búðirnar (nefnt „loss leader“ á ensku). Dæmi um slíkar vörur eru bleiur, en verð á þeim skipta barnafjölskyldur miklu máli. Með því að stilla bleyjum upp innarlega í búðum er svo reynt að fá viðskiptavinum til þess að ganga framhjá öðrum vörum sem þeir gætu hugsanlega keypt líka. Markmiðið er þannig að auka heildarsöluna og þar með hagnaðinn.

Fyrir dagvöruverslanir getur eldsneytisstöð virkað með sambærilegum hætti, þannig að viðskiptavinir sækir í dagvöruverslanir sem hafa eldsneytisstöðvar (eða öfugt) og ákveði þá að gera innkaup sín á sama stað, enda yrðu þeir fyrir aukakostnaði þyrftu þeir að gera sér ferð á eldsneytisstöð og í dagvöruverslun. Er hér í reynd um að ræða fyrirbærið „basket pricing“ þar sem markmiðið smásalans er að ná eins miklum viðskiptum og mögulegt er af hverjum viðskiptavinum. Með því að bjóða það sem viðskiptavinurinn þarf á lágu verði aukast líkurnar á því að hann bæti við einhverju sem hann mögulega ætlaði ekki að kaupa sem ber hærrí álagningu.

Breskar smásölukæðjur á borð við Tesco hafa náð miklum árangri á smásölumarkaði með ýmis konar framsæknum aðferðum, svo sem markvissri notkun á gögnum um viðskiptavinum (e. data mining), rannsóknum á kaupum viðskiptavina, notkun afsláttarkorta og fleira. Kemur það m.a. fram í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins þar sem tekið er fram að Tesco hafi boðið magntengda afslætti á eldsneyti til neytenda þar sem velta viðskiptavina hjá verslunum Tesco réði því hver afslátturinn varð.

³ Miðað er við Wikipediu í tilviki Bretlands en mannfjöldatölur Hagstofunnar fyrir Ísland

Lykillinn að velgengni verslana af þessu tagi hefur verið lágt verð, sem tryggt hefur verið með gríðarmikilli veltu í fáum verslunum. Þannig næst best nýting á fjármagn og allan miðlægan kostnað. Ekki verður séð að íslenskar dagvöruverslanir geti náð sama árangri þar sem landið er fámennt og strjálbýlt og verslanir því margar. Dagvöruverslun býr því líklega við sama vanda og eldsneytisstöðvar hvað varðar lága veltu í hverri verslun og hátt hlutfall miðlægs kostnaðar. Án umtalsverðrar fólksfjölgunar verður ekki séð að umtalsverðar breytingar verði að þessu leyti hér á landi.

Í þessu samhengi er vert að benda á að samkvæmt skýrslu Samkeppniseftirlitsins 1/2015 *Leiðbeiningar um samkeppni á dagvörumarkaði. Staða samkeppninnar 2015* er afkoma dagvöruverslana á Íslandi almennt góð. Eftirfarandi upplýsingar um framlegðarstig dagvöruverslana kemur m.a. fram á blaðsíðu 45 í skýrslunni:

	2011	2012	2013
Rekstrartekjur	113	122	129
Framlegð	25,2	27,8	29,5
Framlegðarstig	22,20%	22,80%	22,90%

Arðsemi félaga á markaðnum er talin góð í samanburði við erlenda markaði, en á bls. 46 segir Samkeppniseftirlitið svo:

„Samkvæmt upplýsingum um arðsemi skráðra dagvörusmásla (e. grocery retailers) erlendis er meðalarðsemi eigin fjár um 13% í Evrópu og um 11% í Bandaríkjunum samanborið við 35%-40% hér á landi. Þessar tölur gefa til kynna að arðsemi stærstu íslensku verslanasamstæðanna sé mjög góð í alþjóðlegum samanburði“

Miðað við skýrsluna álitur Samkeppniseftirlitið framlegð og álagningu fullháa í dagvöruverslunum þó að ekki sé það ítarlega rökstutt. Virðist einboðið að ástæðan sé fámenni landsins og lega þess sem geri það að verkum að hár kostnaður dreifist á fáa viðskiptavini.

Það leiðir af eðli máls að verðlagning dagvöruverslana hefur áhrif á aðra aðila á markaðnum. Kom það fram hjá OFT að dagvöruverslanir fylgist með verðum aðlægra eldsneytisstöðva og gæti þess að þær séu lægstar. Rannsókn OFT á verðum virðist benda til þess að þar sem dagvöruverslanir eru með eldsneytissölu sé verðið lægst. Virðist ekki vera ástæða til þess að ætla að dagvöruverslanir á Íslandi gætu boðið eldsneyti með jafn lágri framlegð og breskar matvöruverslanir geta.

Einnig ber að nefna að ekki er sýnt fram á það í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins að það sé eldsneytismarkaðnum til framdráttar að stórmarkaðir hefji innreið sína á hann. Miðað við það sem hér hefur komið fram verður að gera ráð fyrir því að stórmarkaðir muni ekki geta boðið eldsneyti á lægra verði en olíufélögin nema með því að niðurgreiða álagningu á eldsneyti með hagnaði af annarri starfsemi. Hefur Samkeppniseftirlitið gert athugasemdir við slíkar niðurgreiðslur þegar þær eru gerðar af markaðsráðandi aðila. Það getur hvorki verið dagvörumarkaði né eldsneytismarkaði til framdráttar að slíkar niðurgreiðslur eigi sér stað.

Í ljósi þess sem hér greinir virðist ekkert benda til þess að samanburður á breskum og íslenskum eldsneytismarkaði leiði til gagnlegrar niðurstöðu. Þvert á móti virðist einboðið að líta til Norðurlandanna sem eiga mun meira sameiginlegt með Íslandi en Bretland, líkt og fram hefur komið.

Þó verður að hafa í huga að Norðmenn vinna olíu og eru tvær olíuhreinsistöðvar í Noregi. Í Svíþjóð eru hins vegar fjórar olíuhreinsistöðvar. Ætti það að stuðla að aukinni hagkvæmni í flutningum, þar sem hráolíu má þá flytja til landanna til frekari vinnslu þar og dreifingar. Auk þess þarf ekki að flytja olíuna um langan veg til þessara ríkja. Íbúabéttleiki Svíþjóðar er sjöfaldur á við Ísland og íbúabéttleiki Noregs fimmfaldur á við Ísland. Mætti því vænta þess að olíuverð á Íslandi væri hærra en í þessum ríkjum þar sem samanlagt búa tæpar 15 milljónir manna. Í neðangreindri töflu má sjá yfirlit yfir suma af helstu áhrifaþáttum eldsneytisverðs á Norðurlöndunum og í Bretlandi:

	Ísland	Danmörk	Svíþjóð	Noregur	Bretland
Heildarmagn (þús. lítra)	305.849	4.870.000	9.078.000	4.104.049	35.887.719
Fjöldi stöðva	249	2.007	2.723	1.588	8.490
Íbúar per stöð	1.325	2.840	3.599	3.275	7.621
Meðal lítrar per stöð	1.228.312	2.426.507	3.333.823	2.584.414	4.227.058

Á þessari töflu sést glögglega að forsendur til hagræðingar og hagkvæmni eru síst fyrir hendi á Íslandi af þessum ríkjum. Eldsneytisstöðvar eru fáar á landinu og eru að jafnaði fáir íbúar um hverja þeirra. Þá fer umtalsvert minna magn í gegnum íslenskar eldsneytisstöðvar en aðrar. N1 hefur reynt erfitt að fá samanburðarhæfar tölur um álagningu í framangreindum ríkjum en svo sem taflan ber með sér má vænta þess að álagningin sé hæst á Íslandi en lægst í Bretlandi vegna staðhátta. Allt að einu var verðlagning á 95 oktana bensíni svo um miðjan desember 2015:

Ríki	Verð með sköttum
Danmörk	196,6
Finnland	196,3
Svíþjóð	185,7
Ísland	193,7

Miðað er við tölur úr European Oil Bulletin frá 14. desember 2015 og algengt sjálfsagreiðsluverð á Íslandi á sama tíma. Eðli málsins samkvæmt þarf að setja fyrirvara við allan samanburð af þessu tagi. N1 hefur ekki tölur frá Noregi á þessum tíma en ætla má að verð þarf hafi síst verið lægra en fram kemur í framangreindri töflu og líklega nokkuð hærra.

Miðað við gögnin í töflunni mætti búast við að olíuverð væri hæst á Íslandi af ríkjunum fimm en lægst í Bretlandi. Auðvitað skipta fleiri þættir máli en aðeins gegnumstreymi og íbúafjöldi þannig að sá munur sem er á milli landanna ræðst einnig af fleiri þáttum. Svo sem sjá má á samanburði á eldsneytisverði á milli Norðurlanda í töflunni að undan er Ísland allt að einu fjarri því að vera með hæsta bensínverðið.

Hér skal tekið fram að norræn samkeppnisyfirvöld hafa kannað þarlenda eldsneytismarkaði. Í skýrslu norsku samkeppnistofnunarinnar (no. Konkurransstilsynet) „Drivstoffmarkedet i Norge – marginøkning og ny pristopp“ frá mars 2014 kemur fram að álagning á eldsneyti í Noregi hafi verið nokkuð stöðug árin eftir aldamót og hafi álagning verið sambærileg við álagningu í Svíþjóð. Frá árunum 2005-2011 hafi álagning í Noregi hins vegar hækkað verulega og mun meira en í Svíþjóð. Þannig hafi brúttó framlegð á árinu 2011 verið svo í bensín og diesel:

	NKR	ISK
Noregur	1,47	28

Svíþjóð	1,03	19,5
Ísland	1,56	29,7

Hér hefur útreikningum fyrir Ísland verið bætt inn miðað við forsendur úr frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins. Svo sem sjá má er álagning á Íslandi svipuð álagningu í Noregi miðað við þessar forsendur.

Ljóst er að eldsneytisverð í Noregi er hærra en í mörgum samanburðarhæfum löndum. Allt að einu sést að framlegðin er ekki ósambærileg þeirri framlegð sem tíðkast á Íslandi og það þrátt fyrir að forsendur séu fyrir mun meiri hagkvæmni í Noregi en á Íslandi vegna nálægðar við olíulindir og meiri íbúafjölda. Norsk samkeppnisyfirvöld benda á ýmsar mögulegar orsakir verðmunarins svo sem háan flutningskostnað, ólíkt þjónustustig og ólíkt vægi afslátta.

Norðurlöndin henta betur er mörg önnur lönd til samanburðar við Ísland vegna þeirra líkinda sem eru með löndunum. Má þar meðal annars nefna:

- Norðurlöndin eru almennt fámenn og dreifbýl
- Flæði í gegnum hverja stöð er lágt
- Samgöngur er erfiðar, flutningar kostnaðarsamir og engin leið er að flytja olíu með leiðslum
- Veðurfar getur verið erfitt
- Keppinautar eru fáir og stórir
- Það er mikið um lóðréttu samþættingu

Á móti kemur að ákveðin atriði eru ólík:

- Vinnanleg olía er innan landamæra sumra Norðurlanda
- Olíuhreinsistöðvar eru á Norðurlöndum
- Norðurlöndin eru stutt frá helstu olíumörkuðum Evrópu

Hafa ber í huga að Norðurlöndin eru innbyrðis ólík og því erfitt að jafna þeim saman að öllu leyti. Þau eiga þó mun meira sameiginlegt með Íslandi en Bretland. Verður þó ekki litið framhjá því að ákveðinn munur er á Íslandi og hinum Norðurlöndum hvað varðar eldsneytismarkaðinn.

Að öllu framsögðu virtu telur N1 blasa við að sú megin ályktun frummatsskýrslu Samkeppnisstofnunar, að íslensku olíufélögin hafi ranglega haft af íslenskum neytendum milljarða króna, á sér enga stoð í þeim gögnum sem stofnunin þó vísar til. Sú forsenda að selja beri eldsneyti á Íslandi með framlegð sem ótilgreindur breskur dreifingaraðili telur að sé mögulegt að lifa við með öðrum tekjum er með öllu órökstudd. Engin tilraun er gerð til að meta raunverulegan kostnað við dreifingu hér á landi eða þau áhrif sem hlutfallslega hár miðlægur kostnaður hefur. Ályktun Samkeppniseftirlitsins er því einasta á því byggð, hvað unnt væri að gera við breskar aðstæður. Væri það gilt viðmið verður að ætla að æði margt í íslensku atvinnulífi og stjórnkerfi fengi falleinkunn, þar sem kostnaður á eining er að öllu jöfnu mun hærri í litlum einingum en stórum.

N1 hafnar framangreindum forsendum Samkeppniseftirlitsins alfarið og vísar til þess að mun eðlilegra sé að gera samanburð við líkari markaði en þann breska. Samanburður við Norðurlöndin er mun eðlilegri þó að hann sé ekki fullkominn. Af þeim samanburði verður ráðið að að verð á Íslandi séu hófleg og eðlileg.

2.1.2 Álagning á bifreiðaeldsneyti á Íslandi

Í samantekt fremst í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins kemst stofnunin svo að orði varðandi verð á eldsneyti:

„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 hærra 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.“

N1 telur að þessar fullyrðingar séu í verulegum atriðum rangar. Þannig sé eldsneytisverð á Íslandi engan veginn úr takti við það sem gerist í öðrum OECD ríkjum. Þá verði við allan samanburð að taka sérstakt tillit til þess hversu stórt og fámennt Ísland er (og þar með dreifbýlt). Leiðir þetta til þess að innlend olíufélög halda úti neti eldsneytisstöðva um allt land sem hver um sig selur mun minna eldsneyti en tíðkast í stærri og þéttbýlli ríkjum. Séu söluhæstu eldsneytisstöðvarnar jafnvel ekki nema rétt meðalstöðvar í fjölmennari ríkjum. Íslensk olíufélög selja auk þess lítið heildarmagn í samanburði við hliðstæð félög í nálægum löndum þannig að miðlægur kostnaður dreifist á færri viðskiptavinum en mögulegt er víðast hvar erlendis. Þá er flutnings- og dreifingarkostnaður á Íslandi mun hærra en gengur og gerist í flestum ríkjum heimsins, enda þarf að flytja olíu fullunna til Íslands með skipi og dreifa henni til útsölastaða um land allt með bifreiðum í öllum veðrum.

Á Íslandi er ekki til heildsölustig sambærilegt því sem þekkist sumstaðar erlendis. Því veldur auðvitað fyrst og fremst smæð markaðarins. Þó kemur fram í skýrslu Samkeppniseftirlitsins að Atlantsolía hefur keypt olíu í heildsölu af öðru olíufélagi. Ekki eru tilgreindar ástæður þess að Samkeppniseftirlitið kys að nota ekki það verð sem Atlantsolía greiddi við mat á heildsöluálagningu. Eldsneyti er ekki selt á milli heildsölu- og smásöluelda íslenskra olíufélaga og því engin sérstök viðmið til um heildsöluverð.

Í frummatsskýrslunni er staðhæft að álagning á bifreiðaeldsneyti til einstaklinga hér á landi sé óþarflega há og að neytendur hafi greitt 3.360 milljónum króna (án virðisaukaskatts) meira fyrir eldsneyti á árinu 2014 en þeir þyrftu að gera ef ekki væri fyrir vanvirka samkeppni. Þessi stóryrta fullyrðing er ekki undirbyggð með öðru en þeirri staðhæfingu, að verð af dælu hefði verið 14 krónum of hátt á hvern lítra bensíns og 16 krónum of hátt á hvern lítra dísil sé miðað við að selt hefði verið með sömu álagningu og sagt er að liggja til grundvallar útsöluverði hjá ótilgreindum breskum söluaðila, sbr. blaðsíðu 198 í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins.

Skýrsla OFT sem Samkeppnisstofnun leggur til grundvallar ályktun sinni segir þó ekkert til um að sú smásöluálagning sem þar er tilgreind eigi við um bensín og dísilolíu. Í skýrslu OFT segir enda ekkert um það hvaðan stofnunin hefur sínar upplýsingar. Aftur á móti kemur þar víða fram að álagning á dísil hafi aukist mjög vegna aukinnar eftirspurnar og að hún sé umtalsvert hærra en álagning á bensín. Þrátt fyrir þær upplýsingar kys Samkeppniseftirlitið að miða sína útreikninga við það að framangreind staðhæfing um að smásöluálagning á bensíni eigi einnig við um dísil, sem þó er þvert á tilgreinda heimild. Þetta kemur fram á myndum 49 og 50 í frummatsskýrslu og er beinlínis villandi framsetning og í ósamræmi við gögnin sem byggt er á.

Samkeppniseftirlitið staðhæfir að heilðsöluálagning í Bretlandi sé 0,04 krónur. Mun þar vera miðað við bls. 41 í skýrslu OFT. Er þar byggt á upplýsingum frá tveimur heilðsölum þar sem annar gefur til kynna hver álagning hans er (e. „indicate“), en hinn segist hafa 0,1 pens á lítra í nettó framlegð. Ekki liggur fyrir um hvaða framleiðendur er að ræða, hverjir eru viðskiptavinir þeirra eða hverjar aðstæður viðkomandi fyrirtækja eru. Hér gæti því verið um að ræða olíu til húshitunar eða þotueldsneyti sem kann að bera allt aðra álagningu en annað eldsneyti. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að samkvæmt skýrslu OFT, bls. 38, er álagning olíuhreinsistöðva 7,6 pens fyrir dísilolíu, en 3,8 pens fyrir bensín á árinu 2012. Eru olíuhreinsistöðvar á meðal öflugustu heilðsala á Bretlandi sbr. það sem fram kemur á bls. 40 í skýrslu OFT. Ályktun Samkeppniseftirlitsins um heilðsöluálagningu verður því ekki studd með tilvísun í skýrslu OFT.

Samkeppniseftirlitið fjallar einnig um verðlagningu á Skosku Suðureyjum (e. Outer Hebrides) með þeim orðum að þar sé um að ræða sérlega háa álagningu (3-6 pens) á heilðsölustigi. Svo sem fram kemur í umfjöllun OFT um álagningu olíuhreinsistöðva og heilðsala er álagning á því verðbili eðlileg álagning. Ekkert kemur fram um það í ákvörðun Competition and Markets hver álagningin er á Outer Hebrides. Það kemur hins vegar fram í skýrslu OFT um eldsneytisverð á eyjunum að verðið sé eitthvað hærra („somewhat higher“) en á meginlandinu. Ekkert í texta skýrslunnar gefur þó til kynna að verðlagið þar sé óeðlilegt eða að munurinn sé meiri en svo að hann verði skýrður með einhverjum málefnalegum hætti.

Þótt aðeins sé horft til þess sem að framan er rakið um ógætilegar og rangar ályktanir um uppbyggingu smásölu- og heilðsöluverðs á eldsneyti á Bretlandseyjum, þá blasir við að talnagur samanburður sem byggður er á röngum ályktunum um það sem annars staðar er, verður a.m.k. villandi ef ekki beinlínis rangur. Þegar að við bætist að stofnunin hefur kosið að horfa í öllum meginatriðum framhjá mismunandi forsendum fyrir starfsemi félaga í olíudreifingu á Bretlandi og á Íslandi, bæði hvað varðar minna gegnumstreymi, lægri veltuhraða birgða, hærra vaxtastig og hærri fjármagnskostnað sem leiðir af þessu tvennu og hlutfallslega hærri miðlægan kostnað vegna takmarkaðra umsvifa, þá er engin von til þess að mat Samkeppniseftirlitsins á því hvort verð á eldsneyti sé innan eðlilegra marka, sé sanngjarn eða gagnlegt. Staðhæfing um „óeðlilega“ álagningu á sér því enga stoð og er beinlínis röng.

2.1.3 Eitt verð á landinu öllu

Í umfjöllun sinni um verð hefur Samkeppniseftirlitið bent á að íslensk olíufélög hafi öll tekið upp þá stefnu að setja upp sama verð fyrir bensín og díselolíu á öllum afgreiðslustöðvum. Telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt miðað við frummatsskýrsluna að verðið eigi að vera 4,6-4,7 krónum hærra á lítra (án virðisaukaskatts) á þeim 53 mörkuðum þar sem aðeins er einn keppandi. Er það ekki gert þar sem íslensk olíufélög hafa öll þá verðstefnu að selja á sama verði um allt land. Þessi sama verðstefna hefur verið viðhöfð á fleiri mörkuðum af öðrum aðilum, svo sem í dagvöru, við sölu á byggingarvörum og í bifreiðaskoðunum. Að einhverju leyti kunna fámenn byggðalög að njóta þessa en hafa ber í hug að endurnýjun á tækjum og fjárfesting í eldsneytisstöðvum er langmest þar sem gegnumstreymi er mest. Kostnaðarföll einstakra eldsneytisstöðva eru ólík að þessu leyti. Vegur lægri fjármagnskostnaður að einhverju leyti upp á móti hærri kostnaði við dreifingu auk þess sem Flutningsjöfnunarsjóður jafnar dreifingarkostnað að einhverju leyti. Tekið skal fram að einungis 7% eldsneytis sem selt er í smásölu er selt á mörkuðum þar sem aðeins er eitt fyrirtæki á markaðnum samkvæmt því sem fram kemur á bls. 111 í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins.

Rétt er að taka það fram að verðlagning er frjálss á Íslandi og geta smásalar valið sér þá verðlagningarstefnu sem þeir kjósa. Þá er ljóst að ýmis miðlægur kostnaður vegur mjög þungt í rekstri íslenskra fyrirtækja sem hafa starfsemi um allt land. Kostnaður við stjórnun, markaðssetningu, dreifingu og fleira dreifist almennt á færri viðskiptavinum en erlendis. Þá er kostnaðarverð seldra vara almennt það sama um allt land þó að kostnaður við dreifingu geti verið ólíkur. Gleymist það í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um mismun í kostnaði á milli eldsneytisstöðva að olíufélög eru meira en bara samansafn af eldsneytisstöðvum. Án markaðsstarfs, sérhæfingar í innkaupum, birgðastýringar, fjármálastjórnunar og starfsmannahalds væri ekki mögulegt að reka burðug olíufélög á Íslandi.

Sú ályktun sem dregin er af þeirri staðreynd að verð eru hin sömu um allt land á bls. 171 fær ekki staðist. Rétt er að hafna því að það sýni „alvarlegan skort á virkri samkeppni“ að olíufélögin setji að jafnaði upp sama verð á Íslandi öllu. Þörf er á öllu veigameiri rökstuðningi en fram kemur í skýrslu Samkeppniseftirlitsins til þess að það orsakasambandi teldist sannað. Eins þyrfti mun meiri rökstuðning til þess að leiða mætti að því líkum að það yrði öllum íbúum landsins til framdráttar að verð væru ólík á milli þéttbýlissvæða og annarra staða á Íslandi.

2.1.4 Nánar um samanburð við önnur ríki

Samkeppniseftirlitið leggur mikið upp úr erlendum samanburði í skýrslu sinni. Hefur þegar verið fjallað um það með ítarlegum hætti af hverju Bretland hentar illa til samanburðar og að nær væri að horfa til Norðurlandanna. Samkeppniseftirlitið ber Ísland einnig saman við ýmis önnur ríki aðallega til þess að komast að þeirri niðurstöðu að þau ríki séu ekki tæk til samanburðar. Byrjar umfjöllun um verðlagningu á Íslandi á bls. 172, þar sem eldsneytisverði eins og það var á árinu 2012 er skipt. Samkeppniseftirlitið metur álagningu olíufélaganna 32 krónur fyrir bensín en 36 krónur fyrir dísil.

Felst eðli málsins samkvæmt nokkur einföldun í skiptingu á eldsneytisverði þegar hún er unnin með þeim hætti sem Samkeppniseftirlitið gerir í skýrslunni. Kostnaður við birgðahald og dreifingu er misjafn eftir því hvernig olíu er um að ræða og er kostnaðurinn við dreifingu einnig ólíkur eftir því hvert er dreift. Þannig getur dreifingarkostnaður þegar dreift er á bátadælur eða beint til fyrirtækja verið upp undir 10 krónur á lítra.

Á bls. 178 í frummatsskýrslu svarar Samkeppniseftirlitið tveimur megin skýringum sem N1 veitti um verð á eldsneyti og þann háa kostnað við flutning og dreifingu sem tíðkast hér á landi. Skýringarnar voru þessar: 1) lega landsins og aðstæður gera það að verkum að dreifing, flutningur og geymsla er dýrari en ella, sem og 2) veðurfar. Samþykkir Samkeppniseftirlitið þessar forsendur að einhverju leyti þannig að stofnunin telur þau geta skýrt 1,5-3 krónu hærra lítraverð á bensíni hér á landi og 2-4 krónu hærra verð á dísilolíu.

Samkeppniseftirlitið hafnar því að kostnaður við birgðahald sé hærri hér en erlendis en byggir þá afstöðu sýnilega á röngum forsendum. Tekið skal fram að þó að í Evrópuríkjum sé skylt að eiga birgðir til 61 dags, þá geta þær birgðir verið hvort heldur sem er hráolíubirgðir eða unnið eldsneyti. Ódýrara að geyma hráolíu en unna olíu. Þar sem engin olíuhreinsistöð er á Íslandi er sá valkostur ekki fyrir hendi hér á landi. Þá er samkvæmt viðauka III við tilskipun ráðsins nr. 2009/119/EC frá 14. september 2009 um lágmarksolíubirgðir aðildarríkja á hráolíu og olíuafurðum heimilt að telja með birgðir sem geymdar eru í tönkum olíuhreinsistöðva, á olíumiðstöðvum, í leiðslutönkum, á flekum, á strandolíuflutningaskipum, í olíuskipum í höfn, í skipum sem sigla innanlands, geymslutönkum, birgðir í notkun eða birgðir sem eru í vörslum stærri viðskiptavina. Einnig má telja með olíu sem geymd er í olíuleiðslum, lestarvögnum, í skipum, á þjónustustöðum og verslunum, hjá öðrum viðskiptavinum, á

tankskipum á sjó og olíu sem geymd er fyrir heri viðkomandi ríkja, en þá skulu 10% dregin frá magninu. Það er því ekki svo líkt og skilja mátti af frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins að tilbúið eldsneyti til 61 dags þyrfti að geyma í þar til gerðum tönkum heldur er hægt að telja með eldsneyti nánast hvar sem það er statt innan viðkomandi ríkis.

Það er hins vegar rétt að þar sem olíufélögin hafa leigt tanka sína til erlendra birgja þá er olían skemur í eigu þeirra og veltuhraði birgða því meiri. Aftur á móti verður að ætla að hinn erlendi birgi taki ekki á sig allan geymslukostnaðinn vegna olíu sem geymd er hér á landi. Endurspeglast kostnaður birgjans af því að geyma olíuna í tönkum hér á landi að nokkru í hærra verði. Þar sem olíutankarnir eru leigðir til erlenda birgjans á hagstæðu verði birtist sá kostnaður ekki að öllu leyti í innkaupsverði olíufélaganna. Benda má á að ef tankarnir væru leigðir á fullu verði yrði innkaupsverð olíufélaga hærra og þar með reiknuð álagning þeirra lægri. Með því að leigja frá sér tankana geta olíufélögin losnað við þann kostnað sem til verður við rekstur þeirra, en þurfa þá mögulega að greiða hærra verð fyrir eldsneytið á móti.

Tekið skal fram að N1 hefur almennt ekki getað fengið hagstæð tilboð frá mörgum erlendum aðilum. Þeir aðilar sem helst gera tilboð í viðskipti hér á landi eru þeir sem hafa lægsta flutningskostnaðinn, t.a.m. Statoil í Noregi. Magnið sem selt er á Íslandi er ekki það mikið að erlend félög sækist eftir því að ná viðskiptunum. Þar sem erlendir birgjar N1 hafa náð viðskiptum við önnur olíufélög á Íslandi skapast tækifæri fyrir þau til þess að lækka verð þar sem magnið eykst og skapar forsendur til þess að skipuleggja betur skipaferðir og nýtingu á geymslutönkum og annarri aðstöðu. Þannig hefur núverandi birgir N1 séð hag sinn í því að senda smærri skip oftar til landsins. Því er að jafnaði minna í olíutönkum en áður var. Á Íslandi ræðst birgðastaða meðal annars af því hversu oft skip koma til landsins. Hefur það almennt verið svo að hagkvæmt hefur verið að senda skip sjaldan til Íslands, en þá hefur birgðastaðan eðlilega þurft að vera há á milli heimsókna.

Íslensk olíufélög þurfa að dreifa birgðum um landið og þarf víða að hafa allnokkrar birgðir. Íslensk útgerðarfélög vilja almennt geta tekið eldsneyti þegar þeim hentar og því er erfitt að skipuleggja birgðahald í útgerðarhöfnum. Því þarf að hafa töluvert magn tiltækt þegar þess er óskað. Þá getur þurft að geyma eldsneyti lengi á eldsneytisstöðvum þar sem lítil velta er, þar sem það er hagkvæmara en að senda marga hálffulla bíla á viðkomandi stað.

Þá er dreifikostnaður hlutfallslega mjög hár á Íslandi vegna þess hversu margir búa á strjálbyggðum svæðum eða litlum byggðalögum. Sést þetta m.a. á því hversu margir markaðir hafa aðeins eina eldsneytisafgreiðslu samkvæmt frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins. Á þeim mörkuðum er lágt hlutfall heildarmagnsins selt. Bendir það eindregið til þess að smærri markaðir þoli illa eða alls ekki fleiri en eina eldsneytisafgreiðslu sem sýnir glögglega hversu hár kostnaður við dreifingu og geymslu getur verið í fámennu og strjálbýlu landi.

Að lokinni almennri umfjöllun um verð á Íslandi ber Samkeppniseftirlitið verð hér á landi saman við verð erlendis. Þannig er í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins að finna á mynd nr. 35, þar sem fram kemur eldsneytisverð í ýmsum löndum án opinberra gjalda á þriðja ársfjórðungi 2012. Hér er einungis valin punktsstaða og ekkert tillit tekið til þess að gengi íslensku krónunnar var mjög veikt á þeim tímapunkti sem rannsóknartímabil Samkeppniseftirlitsins nær til. Á árinu 2012 var krónan lægst í 147 krónum á móti evru, en gengið var jafnan hærra það ár eða í kringum 160 krónur á evru. Á undanförunum árum hefur gengi krónunnar styrkst og hefur gengi hennar undanfarið verið um 140 krónur/evru. Hefur þetta veruleg áhrif á innlent verðlag sem og allan samanburð við önnur ríki. Byggt á tölum sem birtast í reglulegum bæklingi framkvæmdastjórnar EB (European Oil Bulletin) eru verð á

1000 lítrum af 95 oktana eldsneyti eftirfarandi í nokkrum Evrópulöndum með sköttum m.v. gengi 1. febrúar 2016, þegar fréttabréfið kom út:

	Bensín	Dísill
Ísland (N1)	€ 1.339,42	€ 1.227,68
Bretland	€ 1.331,94	€ 1.325,05
Svíþjóð	€ 1.364,25	€ 1.265,58
Danmörk	€ 1.381,57	€ 1.094,81
Þýskaland	€ 1.259,00	€ 992,00

Hafa þarf að hafa í huga við allan samanburð á milli landa líkt og fram kemur í fréttabréfi framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að misjöfn gæði, ólíkir markaðshættir og ólík uppbygging markaða hefur áhrif á útsöluverð. Afslættir eru mjög algengir á Íslandi svo sem m.a. má sjá í spurningakönnun Samkeppniseftirlitsins í viðauka B.3. Í fréttabréfi framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er miðað við verðið sem algengast er miðað við vegið meðaltal.

Rétt er að taka það fram að allur samanburður á milli landa er erfiður. Helgast það af ýmsum ástæðum, meðal annars þeim sem tilgreindar eru í fyrirnefndu fréttabréfi framkvæmdastjórnarinnar. Því til viðbótar koma svo skattar og ólíkt gengi. Meðal annars vegna þeirra þátta er eldsneytisverð oft borið saman án skatta og gjalda. Skapar það sjálfstæð vandamál þar sem gengi og virðisaukaskattur eru almennt breytilegar stærðir sem eru misháar yfir árið. Getur samanburður hæglega orðið rangur sé miðað við meðalgengi og meðalverð þar sem vel kann að vera að stór hluti sölu eigi sér stað m.v. annað gengi og annað verð.

Þar sem sú tilraun til samanburðar við önnur eyríki sem Samkeppniseftirlitið gerir í frummatsskýrslu sinni misheppnast af ástæðum sem tilgreindar eru í skýrslunni verður varla litið svo á að sýnt hafi verið fram á að hunsast megi háan dreifikostnað á Íslandi. Þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hafni því að bera Ísland saman við sum þeirra ríkja sem stofnunin fjallar um eru ákveðnar ályktanir dregnar af samanburðinum og því rétt að fara nokkrum orðum um hann.

Það er rétt að Malta hentar illa til samanburðar við Ísland þar sem loftslag er hlýrra en á Íslandi og íbúapéttleiki sá sjöundi mesti í heimi (1.410 íbúar á ferkílómetra). Það eru því forsendur til þess að ætla að innkaup séu hagkvæmari og flæði meira á hverri bensínstöð sem skapar forsendur fyrir hagkvæmari dreifingu. Loks skal það tekið fram að Malta er ekki nema 316 ferkílómetrar. Liggur við að Malta gæti öll talist á einum landfræðilegum markaði m.v. skilgreiningar Samkeppniseftirlitsins en í viðauka A.1 er gert ráð fyrir að bensínstöðvar séu á sama markaði sé innan við 6 mínútna akstur á milli þeirra. Gefur það auga leið að mun einfaldara er að dreifa eldsneyti á svo smáu svæði en á Íslandi.

Þá skal það tekið fram vegna samanburðar við Írland að þar í landi er olíuhreinsistöð og olíuleiðslur til flutnings á olíu. Til viðbótar er íbúapéttleiki mikill á Írlandi. Því eru allar aðstæður þar til þess að halda niðri kostnaði við dreifingu, flutning og birgðahald.

Mætti halda því fram í ljósi þess hversu ólíkar aðstæður eru í þessum ríkjum að Ísland komi nokkuð vel út úr samanburðinum enda er verðlag á Íslandi engan veginn langt frá framangreindum ríkjum og á sumum punktum á mynd 39 í frummatsskýrslu er verð á Íslandi lægra en verðið í Írlandi og á Möltu. Tekið skal fram að Samkeppniseftirlitið segist miða við mánaðarlegt meðalverð í sjálfsafgreiðslu en nær allir viðskiptavinir íslenskra olíufélaga frá afslátt frá því verði sem er á bilinu 2-11 krónur samkvæmt

viðauka B.3 við frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins. Verður að hafa í huga að á stórum hluta tímabilsins sem Samkeppniseftirlitið skoðar er íslenska krónan veik og allt innlent verðlag því hærra en ella borið saman við erlent verðlag. Svo sem sjá má í töflunum hér að framan er verð á Íslandi nú hagstæðara en í mörgum Evrópuríkjum þegar miðað er við núverandi gengi gjaldmiðla. Sést það glögglega að breytingar í gengi íslensku krónunnar hafa veruleg áhrif á samanburð á milli landa. Í markaðspunktum greiningardeildar Arion banka 21. janúar 2016 kom fram að íslenska krónan væri nú orðin allsterk miðað við ýmis önnur ríki. Var það byggt á samanburði á verði algengra neysluvara í nokkrum ríkjum.

Þær ályktanir sem dregnar eru í kafla 6.2.3 eru ekki í samræmi við umfjöllun Samkeppniseftirlitsins í kafla 6.2 þar sem þar eru meðal annars dregnar ályktanir af verðmun á eldsneyti á Íslandi og Írlandi og Möltu, en Samkeppniseftirlitið hafði hafnað því að beita þessum viðmiðum þar sem munurinn væri ekki marktækur. Fremst í kaflanum er að finna sundurliðun á þáttum eldsneytisverðs sem N1 hefur þegar sýnt fram á að stenst ekki að öllu leyti. Þá tekur Samkeppniseftirlitið ekki tillit til afsláttá í öðrum útreikningum sínum í kaflanum og því vandséð að draga meg þær ályktanir sem Samkeppniseftirlitið þó dregur. Loks verður ekki framhjá því litið að miðað við þær breytingar sem orðið hafa á gengi gjaldmiðla virðist íslenski markaðurinn nú bjóða frekar hagstætt verð miðað við önnur ríki Evrópu. Ef verðlagning er talin vísbending um samkeppni líkt og Samkeppniseftirlitið gerir í frummatsskýrslu sinni virðist nærtækt að ætla að næg samkeppni sé á Íslandi.

2.1.5 Álagning

Á bls. 181 í frummatsskýrslunni hefur Samkeppniseftirlitið umfjöllun um álagningu. Lætur stofnunin þess getið í upphafi þeirrar umfjöllunar að á samkeppnismarkaði stefni álagning á núll. Er þá reiknað með öllum fórnarkostnaði þannig að hagfræðilegur hagnaður verður enginn. Sé álagning óhófleg ætti það því að leiða til þess að hagnaður sé meiri en eðlilegt getur talist. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins er hins vegar sú að ekkert bendi til þess að svo sé. Bendir Samkeppniseftirlitið reyndar á í neðanmálgrein að skortur á samkeppni kunni að koma fram í öðrum þáttum á borð við óhagkvæmni, sóun, takmörkuðum gæðum og slakri þjónustu. Gerir stofnunin engan sérstakan reka að því að sýna fram á að íslensk olíufélög séu illa rekin eða að þar viðgangist einhver sóun. Er nærtækast að ætla að ástæða þess að arðsemi þeirra sé jafn hófleg og raun ber vitni sé sú staðreynd að mikil samkeppni er á olíumarkaðnum á Íslandi. Án sérstakra sannana um annað verður að ganga út frá því að rekstur olíufélaganna sé almennt í viðunandi horfi. Telur N1 a.m.k. ljóst að svo sé.

Rétt er að taka það fram að fórnarkostnaður fjármagns er tiltölulega hár á Íslandi þar sem vaxtastig er og hefur að jafnaði verið hátt. Þegar af þeirri ástæðu má búast við því að álagning sé hærri án þess að hagfræðilegur hagnaður sé fyrir hendi.

Í frummatsskýrslu reiknar Samkeppniseftirlitið álagningu með eftirfarandi hætti skv. því sem segir á bls. 182:

„Notaðir eru þrjár verðmælikvarðar til þess að reikna álagninguna; verð með þjónustu að frádregnu heimsmarkaðsverði, sjálfsafgreiðsluverð að frádregnu innkaupsverði að meðtöldum flutningskostnaði og sjálfsafgreiðsluverð að frádregnu afslætti og innkaupsverði að meðtöldum flutningskostnaði. Að reikna álagninguna miðað við sjálfsafgreiðsluverð að frádregnu afsláttum og innkaupsverði að meðtöldum flutningskostnaði gefur líklega bestu myndina af þeirri álagningu sem olíufélögin fá í raun. Sú tímaröð nær hins vegar aðeins aftur til ársins 2008 og því er notast við aðra mælikvarða

fyrir þann tíma. Hinir verðmælikvarðarnir, sjálfsafgreiðsluverð að frádregnu innkaupsverði (en ekki afsláttum) annars vegar og verð með þjónustu að frádregnu innkaupsverði (en ekki afsláttum) hins vegar, ná lengra aftur. Þróunin virðist hafa verið áþekkt óháð hvaða mælikvarði er notaður.“

Reikna má álagningu með þessum hætti en þarna er auðvitað sleppt ýmsum kostnaði. Mikilvægasti kostnaðarliðurinn sem tekinn er út er miðlægur kostnaður sem vegur mjög þungt á Íslandi vegna þess hversu fámennit landið er. Gefur auga leið að fjárstýring, starfsmannahald, birgðastýring og markaðsstarf verður hlutfallslega dýrara á svo smáum markaði, þar sem veruleg stærðarhagkvæmni er í þessum þáttum. Er ekkert tillit tekið til miðlægs kostnaðar olúfélaga í skýrslu Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitið ber álagningu á eldsneyti til almennra nota sem afgreitt er á eldsneytisstöðvum saman við álagningu á svartolíu. Dregur Samkeppniseftirlitið ýmsar ályktanir af þróun reiknaðrar álagningar á þessum tegundum. Rétt er að taka það fram að samkvæmt spurningakönnun Samkeppniseftirlitsins til fyrirtækja höfðu 1,6% þeirra keypt svartolíu reglulega 12 mánuði á undan eða samtals 12 fyrirtæki. Stærstur hluti eftirspurnarinnar eftir svartolíu stafar frá einum viðskiptavini. Gefur það auga leið að velflestir kostnaðarþættir sem falla til við sölu á eldsneyti á bensínstöðvum skipta ekki máli við sölu á svartolíu. Kostnaðurinn við sölu er mjög takmarkaður. Þar sem þorri selds magns fer til eins og sama aðila fær hann einnig töluverða magnafslætti. Af þessum ástæðum er svartolía ótækt viðmið þegar álagning á eldsneyti er til skoðunar. Verða mjög takmarkaðar ályktanir dregnar af mynd 46 um álagningu og aðstæður á markaðnum þar sem bornir eru saman gerólíkir þættir. Svipuð sjónarmið eiga við um svartolíu og þotueldsneyti, en Icelandair Group hf. kaupir stóran hluta af þotueldsneyti sem selt er hér á landi.

Þá má einnig nefna hér að algengt er á íslenskum þjónustustöðvum að veitt sé ýmis konar þjónusta neytendum að kostnaðarlausu. Þannig standa viðskiptavinum N1 jafnan til boða kústar, ryksugur og loftdælur á helstu útsölustöðum. Þessi þjónusta er vinsæl og þarfnast útbúnaðurinn því töluverðs viðhalds og endurnýjunar. Þessi þjónusta er hluti af markaðsstarfi N1 og hefur að mati félagsins verið nauðsynleg til að ná í og halda viðskiptavinum. Þessi kostnaður sem og annar sem tengist úthaldi afgreiðslustöðva er eðli málsins samkvæmt hluti af þeim kostnaði sem olúfélögin búa við. Þarf að hafa það í huga við mat á álagningu. Samkeppniseftirlitið virðist ekki hafa lagt sérstakt mat á þann greinarmun sem eðlilegt er að gera. Í þessu samhengi má nefna að tekjur af þvottaaðstöðu skipta sjálfstæða smásala í Bretlandi töluverðu máli samkvæmt bls. 43 í skýrslu OFT, en almennt er ekki rukkað fyrir þessa þjónustu á Íslandi.

Ber að nefna að stærri aðilar gera í mörgum tilvikum samning sem gildir til nokkurra ára á meðan eldsneytisverð til almennra notenda er endurskoðað mjög reglulega. Getur því komið upp sú staða að eitt olúfélag hreppi öll viðskipti stórs viðskiptavinar, t.d. í svartolíu eða þotueldsneyti með því að gera mjög lágt tilboð, án þess að möguleiki sé á því að breyta verðinu þegar aðstæður breytast. Við slíkar aðstæður kann álagning að verða of lág yfir samningstímamann, t.d. þar sem forsendur þjóðenda gengu ekki eftir. Einfaldara er að aðlaga álagningu á eldsneytisstöðvum að breyttum aðstæðum.

2.1.6 Samanburður við „virkan samkeppnismarkað“

Samkeppniseftirlitið velur að bera íslenskan eldsneytismarkað saman við þann breska í skýrslu sinni. Ástæðan er sú samkvæmt skýrslunni að breski markaðurinn hefur nýverið fengið heilbrigðisvottorð frá þarlandum samkeppnisfirvöldum.

Gerir Samkeppniseftirlitið ráð fyrir því í þessari umfjöllun sinni að heilðsöluálagning á eldsneyti í Bretlandi sé 0,04 krónur á hvern lítra og miðar smásöluálagningu við sjálfstæða smásala (11,89 krónur á lítra). Það sem eftir stendur af þeirri álagningu sem Samkeppniseftirlitið reiknar álitur stofninin svo að megi skrifa á „fákeppni og aðrar ástæður“. Hér að framan hefur þegar verið rakið af hverju þessi samanburður er ótækur og leiðir til rangrar niðurstöðu.

Samkeppniseftirlitið átelur olíufélögin einnig sérstaklega fyrir að vera með sama verð um allt land. Telur Samkeppniseftirlitið að kostnaðarföll olíufélaganna séu mjög ólík eftir því hvar á landinu eldsneyti er selt. Kemst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að þetta leiði til þess að álagning sé of há í Reykjavík en hins vegar megi ætla að vegna viðbótarkostnaðar sé „umframálagningin“ lægri utan höfuðborgarsvæðisins.

Í skýrslunni er slegið úr og í með reiknaða viðbótarálagningu olíufélaganna. Þannig er reiknuð óútskýrð álagning á eldsneyti í Reykjavík 4,15 krónur á bls. 191. Er þar miðað við 10,11 króna heilðsöluálagningu á innflutningsverð með flutningi og 2,57 krónu kostnað við dreifingu og birgðahald í Reykjavík. Á bls. 190 er 14,22 krónu viðbótarálagningu hins vegar skellt á „fákeppni og aðrar ástæður“ án þess að „aðrar ástæður“ séu tilgreindar sérstaklega.

Felst munurinn í því að í síðara tilvikinu notar Samkeppniseftirlitið álagningu heilðsala á Skosku Suðureyjum (e. Outer Hebrides) þar sem aðeins mun hafa verið einn heilðsali. Af framsetningu Samkeppniseftirlitsins má ráða að það hafi verið afstaða samkeppnisyfirvalda að eitthvað væri óeðlilegt við heilðsöluálagninguna þar. Ekkert í ákvörðun Competition & Markets Authority frá 24. júní 2014 gefur hins vegar tilefni til slíkra ályktanna. Lýtur ákvörðunin að einkakaupasamningum og tiltekinni háttsemi heilðsalans.

Þá er álagningin sem Samkeppniseftirlitið gefur upp fyrir skosku eyjarnar 6,4 pens á lítra bensíns en 5 pens á lítra dísilolíu. Er þetta heilðsöluálag fengið úr skýrslu Office of Fair Trade frá 2012 „Petrol and diesel pricing on the Scottish Islands“ og frá því dreginn ætlaður kostnaður við dreifingu og birgðahald í Reykjavík. Er rétt að áréttta mótmæli við því að líkur standi til þess að þetta heilðsöluálag teljist sérstaklega hátt. Vantar hér einnig að skýra ástæður þess að heilðsöluálagið á skosku eyjunum sé svo miklu lægra í tilviki dísilolíu, enda kemur skýrlega fram í skýrslu OFT að álag á dísil sé almennt hærra og hafi farið hækkandi samhliða aukinni eftirspurn. Er álagið allt að einu ekki ósambærilegt því sem birtist í skýrslu OFT.

Í skýrslu breskra samkeppnisvalda segir svo um álagningu þarlendra smásala:

„Independent dealers have told us that they need to make gross margins of between 4p per litre and 6p per litre to cover their costs and stay in business, although they reported to us that their actual gross margins are between 1.5p per litre and 5p per litre. Non-fuel sales at forecourt shops have become increasingly important to dealers in recent years. Some independents told us that they have adapted their business models, generating more income from attached shops, car washes or other facilities which are essential to keep them in business.“

Framangreindar hliðargreinar eru sömuleiðis mikilvægur þjónustubáttur á eldsneytisstöðvum hér á landi sem og víðar. Á Íslandi tíðkast þó ekki að rukka fyrir ýmsa þjónustu á útisvæði bensínstöðva. Fram kemur í tímariti smásala á eldsneytismarkaði í Bretlandi að meðalsala í verslunum eldsneytisstöðva

sem ekki starfa undir tilteknu vörumerki sé 253 þúsund sterlingspund á ári. Sé um að ræða sölu fyrir 2.349 pund á hverja þúsund lítra eldsneytis sem seldir eru. Hlutfall sölu í verslunum á hverja eldsneytiseiningu er mun lægra hjá olúfélögunum, sem gefur til kynna að sjálfstæðir smásalar reiði sig mjög á verslanir sínar.⁴ Verslanir á eldsneytisstöðvum N1 eru mikilvægur þáttur í þjónustu félagsins og afkomu án þess þó að vera afgerandi þáttur um afkomu félagsins í heild.

N1 tekur undir með Samkeppnisstofnun um að dreifingar- og rekstrarkostnaður á fámennum stöðum á landsbyggðinni, fjarri uppskipunarhöfnum er óhjákvæmilega hærrí en á þéttbýlisstöðvunum, þar sem birgðastöðvar eldsneytis eru staðsettar. Það er athyglisvert að stofnunin hafi svo glöggan skilning á lögmálum stærðarhagkvæmninnar þegar kemur að ályktun um það hvað sé „rétt verð“ á eldsneyti á minni sölustöðvum á landsbyggðinni. Hins vegar er miður að skilningur hennar á sömu lögmálum nái ekki til samanburðar á kostnaði við eldsneytisdreifingu í Bretlandi og á Íslandi. Eru þó sömu lögmál að verki sem leiða óhjákvæmilega fram hærra einingarverð á Íslandi en í Bretlandi.

N1 hafnar því að sú grunnstefna að bjóða í meginatriðum sama verð á eldsneyti um land allt sé til þess fallin að draga úr samkeppni eða að sú staðreynd að öll olúfélögin fylgja þessari stefnu sé til marks um takmarkaða samkeppni.

N1 tekur þau sjónarmið Samkeppnisstofnunar að framangreind viðleitni til verðjöfnunar á olúvörum á helstu sölustöðvum um landið allt kunni að fara í bága við heilbrigða samkeppni afar athyglisverð. Félagið er ekki sammála þessum sjónarmiðum en hlýtur að taka þau til skoðunar ef ætla má að boðuð möguleg afskipti Samkeppniseftirlitsins af starfsemi félaga á eldsneytismarkaði eigi sér m.a. rót í því, að Samkeppniseftirlitið telji verðjöfnun við dreifingu á eldsneyti um landið til marks um óheilbrigða viðskiptahætti. Félagið bendir á að félög í öðrum atvinnugreinum hafa talið sér það til tekna að stunda hliðstæða verðjöfnun og bjóða sama verð um allt land.

2.1.7 Meint tjón neytenda

Það leiðir af því sem hér hefur verið rakið að ályktanir Samkeppniseftirlitsins um meint tjón neytenda eiga sér enga stoð. Forsendur útreikninga Samkeppniseftirlitsins leiða óhjákvæmilega fram rangar niðurstöður, þar sem í senn er miðað við ósambærilegar aðstæður og byggt á órökstuddum staðhæfingum, enda er enga sjálfstæða greiningu að finna í hinni 320 síðna löngu skýrslu á kostnaðartilefnum á eldsneytismarkaði hér á landi. Því er ekkert sem styður staðhæfingar um óhóflega álagningu, hvað þá tjón neytenda. Veikleikar í efnistöku skýrslunnar sem leiða fram rangar ályktanir hennar eru einkanlega þessir:

- Afar villandi er að bera saman afmarkaða þætti í útsöluverði á eldsneyti, s.s. „álagningu“ milli gerólíkra markaða án þess að greina hvaða kostnaði „álagningin“ þarf að standa undir.
- Samkeppniseftirlitið vanmetur álagningu sjálfstæðra smásala á Bretlandseyjum verulega. Það viðmið sem finna má í skýrslu OFT byggir á tölu sem nefnt hefur verið á fundi sjálfstæðs smásala með OFT og þarf ekki að endurspeglar raunálagningu enda er viðmiðið sem Samkeppniseftirlitið tekur upp 6 pens á lítra sagt „nauðsynleg framlegð til þess að dekkja kostnað og halda félaginu á floti“.
- Það sem nefnt er „sjálfstæðir smásalar“, á Bretlandi er sundurleitur hópur, þar sem stór hluti starfar í nánnum tengslum við stóra dreifingaraðila eða byggir tekjuöflun á annarri sölu. Fæstum

⁴ Sjá Petrol Retailers Association Market Review 2015

virðist svipa til N1 eða annarra íslenskra olíufélaga hvað varðar umfang eða starfsemi. Þeir eru því varla tækir til samanburðar við íslenskar aðstæður.

- Sjálfstæðir smásalar á Bretlandi sem eru helsta viðmið Samkeppniseftirlitsins starfa við aðrar aðstæður en íslensk olíufélög, m.a. vegna meira gegnumstreymis, meiri íbúapéttleika og af öðrum ástæðum. Kostnaður þeirra við flutning, dreifingu og birgðahald er einnig takmarkaður vegna uppbyggingar eldsneytismarkaðarins í Bretlandi, en t.a.m. flytja olíuleiðslur olíu beint frá olíuhreinsistöðvum á Bretlandseyjum. Þá er tekjusatning sýnilega fjölbreyttari, því sjálfstæðir breskir smásalar byggja í miklu meiri mæli á verslunarrekstri og þvottaþjónustu en hér á landi.
- Viðmið um heiltsöluálagningu í frummatsskýrslu ganga ekki upp. Áætluð heiltsöluálagning á Íslandi miðar við vegið meðaltal álagningar af tilteknum tegundum eldsneytis til stórnotenda. hér er um algjörlega ósambærilega hluti að ræða. Heiltsöluviðskipti við stór félög á borð við skipaútgerðir fara fram á allt öðrum forsendum en almenn eldsneytisviðskipti. Innlend olíufélög þurfa ekki að halda úti sérstöku markaðsstarfi vegna þessara viðskipta, hafa opið net af afgreiðslustöðvum eða halda úti miklu starfsliði. Þegar hefur verið rakið að sambærileg sjónarmið eiga við um svartolíu. Svo sem nánar verður fjallað um hér á eftir er erfitt að halda því fram að til sé sjálfstætt heiltsölusvið á Íslandi.
- Arðsemi íslenskra olíufélaga er síst betri en tíðkast erlendis og verður ekki séð að nokkur umframálagning sé á innlendum olíumarkaði. Ekkert bendir til þess að ástæðan sé óhagkvæmni í starfsemi íslenskra olíufélaga. Verður því að ætla að arðsemin sé eðlileg og þar með álagningin.

Þegar tekið er tillit til þessara atriða er ljóst að engin „umframálagning“ er til staðar á eldsneytismarkaðnum. Því er staðlaus sú fullyrðing að íslenskir neytendur hafi orðið fyrir umtalsverðu tjóni af þjónustu olíufélaganna á þeim tíma sem rannsókn Samkeppniseftirlitsins nær til. Staðhæfing skýrsluhöfundar um að álagning olíufélaganna hafi verið of há sem svarar meiru en öllum hagnaði félaganna sýnir best hversu fjarstæðukennd sú ályktun er. Félagið telur umhugsunar- og ámælisvert að opinber stofnun, sem fer með miklar og mikilvægar valdheimildir skuli leyfa sér að setja fram jafn gróflega rangar staðhæfingar.

Samkeppniseftirlitið gengur alllangt í því að bera saman álagningu til stærri viðskiptavina olíufélaganna og almennra bíleigenda. Eðli málsins samkvæmt lúta viðskipti við stærri aðila öðrum lögmálum sem leiða til þess að álagning við sölu til þeirra er önnur en við smásölu til almennra bifreiðaeigenda. Viðskiptavinir sem kaupa mikið magn geta skipt olíufélögin miklu máli enda veitir það aukið hagræði í innkaupum og dreifingu að hafa slíka viðskiptavini. Olíufélögum er í reynd nauðsynlegt að selja eldsneyti í miklu magni ætli þau sér á annað borð að starfa um allt land. Að öðrum kosti er hætt við að nýting á dreifikerfi verði of lítil og ólíklegt að starfsemin geti staðið undir ýmsum miðlægum kostnaði. Þá getur staðan verið sú að þegar leitað er tilboða að hægt er að bæta við viðskiptavin án kostnaðarauka, þar sem betri nýting fæst á framleiðslutækin. Í slíkum tilvikum skapast forsendur fyrir því að bjóða lægra verð.

Viðskipti við almenna bíleigendur eru sérstaks eðlis, m.a. þar sem olíufélög halda úti neti eldsneytisstöðva til þess að þjónusta þann hóp. Samhliða rekstrinum bjóða olíufélögin gjarnan ýmsa tengda þjónustu, auk þess sem oft eru seldar matvörur og rekstrarvörur fyrir bíla á eldsneytisstöðvum.

Er ólíklegt að sú starfsemi skili olúfélögunum miklum tekjum almennt, enda er þessi verslunarstarfsemi dýr án þess að veltan sé mjög mikil. Þá hafa íslensk olúfélög boðið upp á ókeypis þjónustu á stöðvum sínum á borð við þvottakústa, loft og ryksugur. Þessir þættir í þjónustu eldneystisstöðva skipta ekki máli þegar kemur að sölu á þotueldsneyti eða svartolíu.

Þá verður að mótmæla því sem Samkeppniseftirlitið heldur fram þegar sagt er að álagning á eldsneyti í smásölu sé hærrí en búast mætti við, sama hvaða viðmið sé notað. Nefnir Samkeppniseftirlitið meðal annars í því samhengi heildsöluálagningu á einokunarmarkaði, smásöluálagningu sjálfstæðra smásala í Bretlandi, raunkostnað við kaup, innflutning, birgðahald og dreifingu. Hér er tvennt gefið til kynna. Annars vegar að Samkeppniseftirlitið hafi kannað öll möguleg viðmið fyrir verðlagningu á eldsneyti í Bretlandi og á Íslandi. Það er þó ekki svo. Hins vegar er gefið til kynna að verið sé að bera saman eðlislíka starfsemi á Bretlandi og Íslandi og að ætla megi að reka megi hana á Íslandi fyrir sama endurgjald og í Bretlandi. Sú ályktun á sér þó enga stoð því kostnaðargrunnur er ólíkur milli landanna. Þá liggur í raun ekkert fyrir um raunverulega álagningu sjálfstæðra smásala í Bretlandi. Eins er ekkert sem bendir til þess að sú heildsöluálagning á einokunarmarkaði sem Samkeppniseftirlitið segist styðjast við til viðmiðunar sé raunverulega með þeim hætti sem stofnunin segir. Virðist Samkeppniseftirlitinu í reynd ekki hafa tekist að finna neitt heppilegt viðmið fyrir álagningu íslenskra olúfélaga. Loks sætir það furðu að í 320 síðna skýrslu um eldsneytismarkaðinn á Íslandi sé engin tilraun gerð til að meta hver eðlileg álagning væri miðað við íslenskar aðstæður. Þær eru um flest aðrar en í Bretlandi eins og rakið er hér að framan.

2.1.8 Samandregið

N1 telur forsendur Samkeppniseftirlitsins um álagningu og meint tap neytenda í grundvallaratriðum rangar. Byggja útreikningar í frummatsskýrslunni á smásöluverði eldsneytis á Íslandi í meginatriðum á samanburði við Bretland, sem er augljóslega mun stærri og þéttbýlli markaður. Ef eldsneytisverð á Íslandi (án opinberra gjalda) væri 14-18 krónum lægra, líkt og Samkeppniseftirlitið virðist telja eðlilegt, hefði verið verið lægra en meðaltal listaverðs bensíns í OECD löndum, t.d. lægra en í Danmörku og á sama reki og í Svíþjóð. Það er því miður ekki raunhæft enda ljóst að landfræðileg staða Íslands, smæð markaðarins, hár hlutfallslegur flutnings- og dreifingarkostnaður og hár fjármagnskostnaður hefur óhjákvæmilega í för með sér að verð á eldsneyti verður að líkindum hærra hér á landi en í flestum OECD löndum.

Við þetta bætist að í útreikningum í frummatsskýrslunni, t.a.m. töflu 24, er notast við viðmið um smásöluálagningu sem umdeilanlegt er hvort taki eðlilegt tillit til afslátta, dreifingar og birgðahalds. Áætluð smásöluálagning byggir svo á upplýsingum sem einhver ótilgreindur sjálfstæður smásali á Bretlandi nefndi á fundi sem þá fjárhæð sem hann þyrfti að fá til þess að halda rekstrinum gangandi. Af þessu leiðir að ómögulegt er að halda því fram að útreikningarnir gefa raunsanna mynd af áætluðu tapi neytenda.

Mikilvæg vísbending um að álagning eldsneytis hér á landi sé ekki of há er sú staðreynd, sem er raunar staðfest í frummatsskýrslunni, að arðsemi af rekstri íslenskra olúfélaga á síðustu árum er minni en almennt þykir eðlilegt að gera kröfur um.

2.2 Þróun afkomu

Samkeppniseftirlitið fjallar töluvert í frummatsskýrslu sinni um afkomuþróun og arðsemi íslenskra olúfélaga. Skiptir þessi umfjöllun verulegu máli enda er þetta hin hliðin á peningnum hvað varðar hina meintu óhóflegu arðsemi. Það leiðir af eðli máls að sé álagning óhófleg ætti arðsemi að vera að sama

skapi hærri. Fær það ekki staðist að álagning sé hærri en eðlilegt getur talist á sama tíma og hagnaður er ekki meiri en vænta mætti miðað við fórnarkostnað þess fjármagns sem lagt er í þá starfsemi sem um er að ræða.

Samkeppniseftirlitið bendir sjálft á að eðlilegt sé að hagnaður svari til þeirrar arðsemi fjármagns sem er jöfn fórnarkostnaði fjármagnsins í viðkomandi starfsemi. Telur stofnunin það veita gagnlega vísbendingu um samkeppnisaðstæður hvernig arðsemi er að þróast á viðkomandi markaði. Því má halda fram að ástæða sé til þess að taka dýpra í árinna. Sé álagning olúfélaganna of há ættu þau að skila hagnaði sem væri umfram fórnarkostnað fjármagns. Hefur Samkeppniseftirlitið ekki sýnt fram á að svo sé. Verði ekki sýnt fram á ástæður þess að hagnaðurinn sé ekki meiri er nærtækast að draga þá ályktun að samkeppni olúfélaganna sé ástæða þess að hagnaðurinn er ekki meiri. Telji Samkeppniseftirlitið að aðrar ástæður séu fyrir því að hagnaðurinn er ekki meiri ber stofnuninni að sýna fram á að svo sé.

Á bls. 205 í frummatsskýrslu kemur fram að Samkeppniseftirlitið telji vísbendingar um að álagning olúfélaganna á aðrar vörur en eldsneyti sé hærri en álagningin á eldsneyti. Með öðrum vörum er væntanlega átt við nýlenduvörur, gos, og sælgæti, auk rekstrarvöru. Ekki er í öllum tilvikum mikil sala á þeim vörum og því eftir atvikum þörf á hærri álagningu til þess að sala á þeim standi undir sér. Sölu á slíkum vörum fylgir aukinheldur aukið starfsmannahald og meiri yfirbygging. Kostnaður við sölu á mat- og rekstrarvörum er því hærri en kostnaðurinn við sölu á eldsneyti. Hér er um að ræða einn af fáum stöðum í skýrslu Samkeppniseftirlitsins þar sem getið er um vörusölu olúfélaganna. Rétt er að benda á að olúfélögin eru í grundvallaratriðum að sinna ákveðnum þörfum neytenda. Krafa neytenda er sú að geta keypt ýmsar matvörur og rekstrarvörur með eldsneyti og því eru þó nokkrar þjónustustöðvar með mikið vöruúrval. Hefur það eðli málsins samkvæmt áhrif á afkomu olúfélaga að mögulegt sé að selja fleiri vörur en aðeins eldsneyti.

Samkeppniseftirlitið fer í löngu máli yfir aðstæður olúfélaganna á rannsóknartímabili stofnunarinnar sem lið í umfjöllun sinni um arðsemi félaganna. Innan tímabilsins (2002-2014) eru ýmsir þættir sem hafa áhrif á afkomu olúfélaganna sem eru til þess fallnir að gera tölurnar óheppilegar til samanburðar. Efnahagslegu þrengingarnar sem hófust á árinu 2008 hafa haft afgerandi áhrif á rekstur olúfélaganna líkt og fram kemur í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins og hafa orðið verulegar breytingar á eignarhaldi þeirra og fjármagnsuppbyggingu. Félögin eru því ekki nema að takmörkuðu leyti samanburðarhæf yfir tímabilið.

Svo sem skýrlega kemur fram á mynd 56 hefur orðið veruleg breyting í innflutningi á olúvörum á undanfórnum árum, þar sem innflutningur á þotueldsneyti hefur margfaldast. Þegar Samkeppniseftirlitið leggur mat á álagningu og þróun hennar skiptir þetta verulega máli, þar sem vitað er að álagning á þotueldsneyti hefur skorið sig úr, enda ódýrt að veita þá þjónustu. Því veldur að nær allt þotueldsneyti er afhent á Keflavíkurflugvelli þar sem það er flutt um olúleiðslu frá birgðatönkum við Helguvíkurböfn. Þá er þotueldsneyti nær allt selt einum aðila sem er í yfirburðastöðu þegar samið er um sölu þotueldsneytis.

Í kjölfar töflu 25 á bls. 210 dregur Samkeppniseftirlitið eftirfarandi ályktun um arðsemi olúfélaganna:

„Við fyrstu sýn virðist arðsemi olúfélaganna hafa vera þokkaleg flest ár og mjög góð sum ár. Ekki er þó hægt að kveða upp úr um það hvort arðsemi sé góð eða slæm án tillits til áhættu. Hægt er að færa rök fyrir því að starfsemi olúfélaganna sé almennt fremur

áhættulítil á grundvelli þess að eftirspurn eftir vörum þeirra er tiltölulega stöðug enda ganga flest farartæki, hvort sem er á landi, lofti eða láði, fyrir jarðfnaeldsneyti. Á hinn bóginn krefst starfsemi fyrirtækjanna talsverðrar fjárfestingar.“

Ber Samkeppniseftirlitið arðsemina saman við metinn veginn fjármagnskostnað félaganna. Óhjákvæmilega eru þeir útreikningar óvissu háðir af ýmsum ástæðum. Er það rakið að einhverju leyti í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins. Meðal annars er N1 er eina félagið sem er skráð í kauphöll og því aðeins aðgengilegt beta-gildi fyrir það. Má einnig setja fyrirvara við útreikninga á betagildi miðað við íslenska markaðinn þar sem átta fyrirtæki mynda úrvalsvísitöluna og ráðast hlutföll þeirra af flotleiðréttu markaðsverði. Stór fyrirtæki á borð við Icelandair ráða því miklu um breytingar í vísitölunni. Þá er N1 í úrvalsvísitölunni þannig að breytingar í skráðu hlutabréfaverði N1 hafa áhrif á gildi vísitölunnar. Þá verða ýmsar breytingar í rekstri N1 í kjölfar skráningarinnar sem segja má að séu eftirhreytur þeirra umskipta sem urðu í rekstri félagsins vegna endurskipulagningar þess. Leiðir þetta allt til þess að taka verður niðurstöðu útreikninga sem byggjast á þessum forsendum með nokkrum fyrirvara.

Rétt er að benda á að Samkeppniseftirlitið reiknar vegið meðaltal vegins fjármagnskostnaðar sem 8,25-8,92% fyrir olúfélögin þrjú á árunum 2012-2014. Virðist það vera heldur lágt því greiningaraðilar hafa metið veginn fjármagnskostnað N1 sem 10,5-11% eða þar um bil. Þannig má nefna að hagfræðideild Landsbanka Íslands mat veginn fjármagnskostnað 11,6% í greiningu sinni á N1 þann 2. desember 2014. Það er töluvert hærri fjármagnskostnaður en Samkeppniseftirlitið miðar við.

Vangaveltur í frummatsskýrslunni um það hvort betur henti að notast við Haga eða NWF sem viðmið benda til þess að Samkeppniseftirlitið átti sig á þeim vandkvæðum sem felast í því að finna heppilega betu og þar með að reikna arðsemi bundins fjár félaganna. Aðstæður á innlendum hlutabréfamörkuðum hafa ennfremur verið nokkuð sérstakar á undanförunum árum þar sem hækkarir á íslensku hlutabréfavísitölunni OMXI8 hafa að verulegu leyti verið dregnar áfram af hækkandi gengi Icelandair. Þó að gengi N1 hafi hækkað nokkuð á sama tíma hefur afkoma annarra olúfélaga verið nokkuð verri. Þau félög eru þó ekki skráð í kauphöll þannig að ekki er til markaðsverð á hlutfé þeirra. Endurspeglar velgengni ferðapjónustunnar ekki aðstæður allra fyrirtækja sem skráð eru í kauphöll og er umdeilanlegt hvort hægt sé að reikna fylgni í gengi hlutabréfa við tiltekinn markað þegar jafn fá félög eru skráð í kauphöll og raun ber vitni hér á landi.⁵

Af þessum sökum ber að taka öllum niðurstöðum um veginn fjármagnskostnað með fyrirvara. Smávægileg breyting í forsendum getur leitt til þess að útreikningarnir gefi til kynna óviðundandi arðsemi bundin fjármagns í íslenskum olúfélögum. Verður í reynd engin afgerandi ályktun dregin af niðurstöðunum í þá veru að arðsemi olúfélaganna hafi verið óhófleg og er þetta staðfest í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins.

⁵ Á viðmiðunarárunum 2012, 2013 og 2014 voru félögin enn færri en nú er.

Loks ber að nefna að samanburður á arðsemi N1 við erlend olíufélög bendir ekki til umframarðsemi hjá N1. Hér er sýndur samanburður nokkurra félaga á arðsemi bundins fjármagns umfram áhættulausa vexti í hverju landi.

	2013 (%)	2014 (%)
N1	-1,1	4,9
Uno-X (DK, NO)	17,4	11,8
OKQ8 (SE)	11,7	6,3
Statoil ⁶ (DK)	0,2	3,5
St1 (SE, NO, FI)	6,4	6,8
OK (DK)	14,7	13,3

Ljóst er af þessum tölum að arðsemi umfram áhættulausa vexti er ekki mikil hjá N1 miðað við það sem gerist og gengur á Norðurlöndunum. Á Norðurlöndum voru áhættulausir vextir á bilinu 1,1% - 2,5% eftir löndum. Hér er ekki leiðrétt fyrir stöðu handbærs fjár.

	2013 (%)	2014 (%)
N1	-1,1	4,9
Topaz	4,0	4,9
Rix Petroleum	10,7	6,3
Maxol	-5,1	-2,7
Harvest Energy	7,8	4,9

Hér má sjá að arðsemi umfram áhættulausa vexti hjá N1 er svipuð og hjá öðrum félögum sem þarna eru valin á árinu 2014 og eru með starfsemi í Bretlandi. Á árinu 2013 er arðsemi bundins fjár hins vegar neikvæð hjá N1, en almennt hærrí hjá bresku félögunum. Rétt er að gera þann fyrirvara við þessa greiningu að erfitt er að nálgast góð gögn til samanburðar.

Í ályktunarkafli um arðsemi á bls. 217 í frummatsskýrslu segir Samkeppniseftirlitið að veruleg fylgni sé á milli breytinga á gengi og arðsemi (fylgnistuðullinn er sagður 0,56). Er miðað við arðsemi fyrir heilt ár og meðalgengi innan árs. Er því ekki fundið samhengi á milli þess verðs sem raunverulega er greitt fyrir aðföng og þar með það gjaldmiðlagengi sem notað var í viðskiptum olíufélaganna. Það hefur líklega áhrif á niðurstöðurnar. Einnig er rétt að taka það fram að líkt og á við um ósamhverfa verðaðlögun er engin víska fyrir því að gengisbreytingar skili sér umsvifalaust og að fullu í verðlag. Þarf það ekki að stafa af skorti á samkeppni. Þannig getur það vel staðist að fylgni sé á milli þessara stærða án þess að um það sé að ræða að samkeppni sé takmörkuð rétt eins og í tilviki ósamhverfrar verðaðlögunar almennt.

Virðist ekki annað tækt en að draga þá ályktun að engin sérstök umframarðsemi hafi verið á eldsneytismarkaði og jafnvel að arðsemin í heild hafi verið nokkuð slök enda hafa Olís og Skeljungur skilað neikvæðri rekstrarniðurstöðu í nokkrum tilvikum á undanförunum árum. Ekki verður séð að slíkur grundvallarmunur sé á arðsemi N1 og breskra olíufélaga eða olíufélaga á Norðurlöndum að ástæða sé til þess að ætla að nokkur umframarðsemi sé eða hafi verið á markaðnum.

Allar vangaveltur Samkeppniseftirlitsins um að arðsemi olíufélaganna hefði getað verið betri ef ekki væri fyrir ýmsar truflanir og fleira breyta í sjálfu sér engu hér um. Samkeppniseftirlitið getur eðli málsins

⁶ Hér er um að ræða Statoil Fuel & Retail A/S í Danmörku



samkvæmt ekki gefið sér að arðsemi hefði orðið hin eða þessi með slíkum almennum vangaveltum. Verður því að hafna öllum slíkum vangaveltum sem órökstuddum og ósönnuðum.

Arðsemi íslenskra olíufélaga gefur ekki annað til kynna en að um sé að ræða heilbrigðan samkeppnismarkað þar sem samkeppni þrýsti niður verðum keppinauta.

3. Athugasemdir um lóðréttu samþættingu

Niðurstöður Samkeppniseftirlitsins byggja í aðra röndina á því að mikil lóðrétt samþætting sé fyrir hendi á markaðnum sem geti haft neikvæð áhrif á samkeppni. Þetta er meðal annars byggt á skýrslu OECD „Competition in Road Fuel“ frá 2013. Í skýrslunni segir m.a.:

„However, road fuel markets in other countries seem to have suffered from a lack of competition, particularly when the market structure is characterized by a small number of vertically integrated players with high barriers to entry.“

Þetta getur varla talist mjög afgerandi niðurstaða. Síðar í sömu efnisgrein, á bls. 6, segir að niðurstaðan að þessu leyti sé enn til rannsóknar af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Eins er ljóst af samhengi textans að lóðrétt samþætt félög eru félög sem ná í hráolíu, vinna hana og dreifa og selja í smásölu. Ekkert íslenskt olíufélag vinnur hráolíu. Þau kaupa öll tilbúið eldsneyti og eru því ekki jafn lóðrétt samþætt og þau félög sem OECD vísar til í skýrslunni.

Í skýrslu sinni byggir Samkeppniseftirlitið á þeirri forsendu að til sé eitthvert sérstakt heildsölustig þar sem seld er olía, þá væntanlega til smásala. Þar er litið framhjá því að olíufélögin á Íslandi hafa lengst af verið lóðrétt samþætt þó að mögulega megi halda því fram að Atlantsolía hafi aðeins starfað í smásölu þann tíma sem félagið keypti eldsneyti af Skeljungu.

Ljóst má vera að ekkert bannar félögum að vera lóðrétt samþætt og tíðkast það á ýmsum sviðum í íslensku viðskiptalífi. Nefna má eftirfarandi dæmi:

- Útgerðir eiga gjarnan fiskvinnslu og annast dreifingu og sölu á fullunnum afurðum.
- Dagvöruverslanir sinna stundum innflutningi á hluta þeirra afurða sem þær selja. Þá reka Hagar Aðföng, sem annast innkaup, birgðahald og dreifingu fyrir matvöruverslanir Haga, auk Banana sem flytja inn ávexti og grænmeti og Ferskar kjötvörur sem fullvinna kjötvörur.
- Innan vébanda Icelandair Group eru ferðaskrifstofa, hótél og flugrekstur, auk rekstrarleigu á flugvélum

Samkeppniseftirlitið hefur ekki beitt fyrirtæki sem skipuleggja sig með þessum hætti einhverjum sérstökum viðurlögum eða aðgerðum. Samkeppniseftirlitið hefur þó margsinnis haft lóðrétt samþætt félög og markaði þar sem lóðrétt samþætting tíðkast til rannsókna. Má hér nefna eftirfarandi mál þar sem Samkeppniseftirlitið fjallar um lóðréttu samþættingu:

- Ákvörðun nr. 6/2015; *Skipulag Skiptasamstæðunnar og aðgerðir til að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði*. Samkeppniseftirlitið gerði sátt við Símann um lyktir nokkurra rannsókna sem þá stóðu yfir gagnvart Símanum sem og dómsmála þar sem deilt var um niðurstöðu samkeppnisyfirvalda. Með sáttinni féllust aðilar á að það að fella niður dómsmálin og ljúka stjórnslumálunum enda gengist Síminn undir ákveðin skilyrði og greiddi auk þess sekt. Skilyrðin fólu meðal annars í sér að Síminn skyldi tryggja sjálfstæði Mílu með enn betri hætti en gert hafði verið fram að því. Míla rekur ákveðin grunnkerfi sem enginn annar gerir hér á landi. Er um að ræða nauðsynlegt heildsöluaðfang fyrir fjarskiptafyrirtæki. Þrátt fyrir ítrekuð brot Símans gegn samkeppnislögum sem meðal annars voru framkvæmd á grundvelli sterkrar stöðu Mílu taldi Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til þess að skylda Símann til þess að selja Mílu úr samstæðu félagsins. Vekur það því athygli að Samkeppniseftirlitið skuli telja að ástæða kunn

að vera til þess að skylda olúfélögin til þess að selja frá sér dreifikerfi sín þrátt fyrir að félögin hafi engin lög brotið.

- Ákvörðun nr. 38/2014; *Kaup Samherja hf. á ESTIA ehf.* Gerð var sátt við samrunaaðila vegna tiltekinnar samkeppnislegra vandkvæða sem Samkeppniseftirlitið taldi að væru fyrir hendi. Samkvæmt ákvörðuninni var talin hætta á að sú lóðréttta samþætting sem fælist í eignarhaldi Samherja á slipp kynni að hafa skaðleg áhrif á keppinauta Samherja á sviði útgerðar. Var slippnum gert skylt að veita þjónustu á jafnræðisgrundvelli. Í þessu samhengi er rétt að taka fram að Olúdreifing sem annast dreifingu og birgðahald fyrir N1 og Olís hefur veitt þjónustu á jafnræðisgrundvelli að því er N1 best veit, en félagið starfar eftir sérstakri undanþágu frá samkeppnisyfirlöndum.
- Ákvörðun nr. 39/2014; *Samruni 365 miðla ehf. og IP fjarskipta ehf. (Tal)*. 365 miðlar keyptu fjarskiptafyrirtæki sem gaf félaginu færi á aukinni lóðrétttri samþættingu þar sem fjarskiptafyrirtæki hafa á undanförunum árum í auknum mæli starfað sem efnisveitur og m.a. selt efni frá fjölmiðlafyrirtækjum. Voru því ákveðin skilyrði sett vegna stöðu 365 miðla á fjölmiðlamarkaðnum sem meðal annars fela í sér gagnsæi í verðlagningu.
- Ákvörðun nr. 33/2014; *Samruni Líflands ehf. og Nesbúegg ehf.* Það var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að samruni fóðursala og eggjabús hefði enga röskun á samkeppni í för með sér. Var því ekki aðhafst. Ætla má að fóður sé mikilvægasta aðfang eggjabúa og er því um lóðréttan samruna að ræða. Virðist það ekki hafa komið að sök.
- Ákvörðun nr. 20/2014; *Yfirtaka Hornsteins ehf. á BM Vallá ehf., Björgun ehf. og Sementsverksmiðjunni ehf.* Í málinu var fjallað um samruna sem fól í sér að veruleg eignatengsl mynduðust á milli félaga í efnissölu og framleiðslu á steypu og forsteypum einingum. Lá fyrir að þeir markaðir sem um ræddi væru mjög samþjappaðir. Hin lóðréttu tengsl voru þó ekki talin leiða til ógildingar samrunans heldur voru aðeins sett skilyrði sem fólu í sér að samrunaaðilum væri óheimilt að mismuna viðskiptavinum utan samstæðu Hornsteins.

Ljóst er af framangreindum ákvörðunum að Samkeppniseftirlitið grípur almennt ekki til aðgerða vegna lóðrétttrar samþættingar. Í þeim tilvikum sem rakin eru að framan er fyrst og fremst gripið til aðgerða vegna slíkrar samþættingar þegar eignatengsl myndast á milli félaga sem almennt starfa ótengt. Þannig eru fjölmiðlafélög og fjarskiptafélög á Íslandi almennt rekin óháð hverju öðru, sem og slippur og útgerðir. Lóðrétt samþætting er hins vegar alsíða hjá olúfélögum enda er um að ræða tengda starfsþætti sem geta aukið hagkvæmni í rekstri.

Loks skal nefnt að Samkeppniseftirlitið hefur nýverið fjallað um tvo samruna þar sem olúfélög koma við sögu þar sem lóðrétt samþætting kom til skoðunar:

- Ákvörðun nr. 21/2012; *Samruni Olíuverslunar Íslands hf., Samherja hf. og FISK-Seafood ehf.* Samkeppniseftirlitið beitti íhlutun í samrunann þar sem lóðrétt tengsl útgerða og olúfélaga voru talin leiða til þess að vettvangur skapaðist til samráðs á milli útgerðanna tveggja sem eignuðust meirihluta hlutafjár í Olís. Eina tilvísunin til lóðrétttrar samþættingar í ákvörðuninni laut að lóðrétttri samþættingu útgerðarfélaganna sem stunda veiðar og vinnslu á fiski. Ekki var um það að ræða að skilyrðum væri beint að háttsemi Olís sérstaklega.

- Ákvörðun nr. 2/2014; *Kaup SF IV slhf. á Skeljungu hf.* Um var að ræða kaup sjóðs sem stýrt var af Stefni á Skeljungu. Formlegt eignarhald sjóðsins var á hendi fjárfesta í fagfjárfestastjóði. Samkeppniseftirlitið gerði sátt við samrunaaðila til þess að varna samkeppnishindrunum sem leitt gætu af tengslum á milli stjórna fyrirtækja sem væru beinir keppinautar eða í lóðréttu samningssambandi. Ekki var um það að ræða að skilyrðum væri beint að háttsemi Skeljungs sérstaklega.

Samkeppniseftirlitið fjallaði í framangreindum samrunaákvörðunum ekkert sérstaklega um olíumarkaðinn eða hugsanlegar áhyggjur sem stofnunin kynni að hafa af honum. Kæmi það því verulega á óvart ef ástæða væri talin til þess nú að skipta upp olíufélögum eða að gera hluta þeirra sjálfstæð. Verður hvorki séð að þess háttar breyting hafi orðið á aðstæðum þeirra félaga sem á markaðnum starfa né hvar efnisleg stoð væri fyrir slíkri ákvörðun af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

Tekið skal fram efnislegt mat á samrunum byggir á 17. gr. c samkeppnislaga sem heimilar íhlutun Samkeppniseftirlitsins þegar samruni verður til þess að samkeppni á markaði raskist með umtalsverðum hætti. Samkvæmt c lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga er heimilt að grípa til aðgerða gegn „aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns“. Orðalag ákvæðanna er ekki fyllilega hliðstætt en ætla verður að ákvæði 16. gr. geri meiri kröfur þannig að meira þurfi að koma til svo beitt sé íhlutun vegna aðstæðna á markaði en vegna samruna.

Þegar fyrirtæki ákveða hvort kaupa skuli einstaka þjónustu út á markaðnum eða annast hana innanhúss hljóta ýmsir þættir að koma til skoðunar. Í mörgum tilvikum getur það skipt máli að fyrirtæki einbeiti sér að kjarnastarfsemi sinni eða starfsemi á öðrum sölustigum er svo eðlisólík að hún fer illa saman við önnur sölustig.

Á Íslandi er flutningskostnaður einn helsti kostnaðarliður olíufélaga. Sker Ísland sig þar töluvert úr, en landið er líkt og fram hefur komið strjálbýlt og fámenn. Má ætla að meðal annars af þessum sökum hafi íslensk olíufélög reynt að annast alla þætti þjónustunnar sjálf að því marki sem hægt er til þess að ná niður kostnaði við dreifingu og birgðahald. Væri það afar óheppilegt ef félögin væru háð því að þurfa að eiga viðskipti við einokunarfélög á sviði dreifingar og birgðahalds sem kynnu að hafa myndast, enda ólíklegt að megin hvati slíks félags væri að hagræða og mun líklegra að eigendur slíks félags gerðu ríkar arðsemiskröfur til þess.

Þá hafa N1 og Olís freistað þess að ná niður kostnaði í birgðahaldi með stofnun Olíudreifingar ehf. (hér ODR eða Olíudreifing). Samkeppniseftirlitið tekur ekki afdráttarlausa afstöðu til þess hvernig því félagi hefur reitt af, en látið er að því liggja að ávinningur eigenda ODR hafi ekki orðið jafn mikill og vænta mátti. N1 hefði að sönnu viljað sjá meiri sparnað í dreifingu- og birgðahaldi með stofnun félagsins. N1 hefur haft áhyggjur af því að kostnaðaraðhald félagsins sé ófullnægjandi og meðal annars óskað eftir því að úttekt verði gerð á rekstrinum með það fyrir augum að leita leiða til þess að hagræða enn frekar í rekstrinum. Það er hluti af almennum aðgerðum N1 til þess að spara í rekstri félagsins.

Það er alveg ljóst að hugur N1 stendur til þess að reyna að ná niður dreifingarkostnaði með öllum tiltækum leiðum. Með því móti skapast forsendur fyrir hagkvæmari rekstri N1, félaginu sjálfu og viðskiptavinum þess til hagsbóta.

3.1 Álagning í heildsölu

Aðferðafræði Samkeppniseftirlitsins við að leiða út eðlilegt bensínverð á Íslandi fær ekki staðist. Í útreikningum Samkeppniseftirlitsins gefur stofnunin sér að hægt sé að finna eitthvert sjálfstætt heildsöluverð á bensíni. Sem fyrr segir miðar Samkeppniseftirlitið við þá álagningu sem verið hefur á svartolíu, flotaolíu og flotadísellolíu í útreikningum sínum, en álagning á þessari olíu hefur lækkað miðað við forsendur Samkeppniseftirlitsins. Tekur Samkeppniseftirlitið hér ekkert tillit til eiginleika hveðrar tegundar fyrir sig. Þannig er að í tilviki svartolíu eru nær öll viðskiptin við einn og sama kaupandann sem hefur því umtalsverðan kaupendastyrk. Þessi tiltekni kaupandi hefur vegna sterkrar stöðu sinnar náð álagningu á svartolíu niður. Einnig verður að hafa í huga að kostnaðurinn við að afgreiða svartolíu til eins viðskiptavinar er gerólíkur þeim kostnaði sem fellur til við að halda úti þjónustu við almenna neytendur um allt land.

3.2 Dreifbýli

Sú staðreynd að Ísland er eitt dreifbýlasta land í heimi leiðir óhjákvæmilega til þess að kostnaður við að veita ýmis konar þjónustu er mjög hár. Þetta var meðal annast staðfest í skýrslu McKinsey „Charting a Growth Path for Iceland“ þar sem þetta er talin ein meginástæða mikils kostnaðar í ýmsum atvinnugreinum. Það er alkunna að á ýmsum sviðum er fjöldi útibúa sérstakt vandamál við lækkun kostnaðar. Í því sambandi má nefna bankaafgreiðslur og apótek. Hvort tveggja má finna víða, en fjöldi viðskiptavina á afgreiðslu er almennt líttill. Bankaafgreiðslum hefur fækkað nokkuð á undanföllum árum.

Það mikilvægt fyrir olúfélögin að hafa þjónustunet um allt land svo nýta megi miðlægan kostnað félaganna eins vel og hægt er. Þá er það forsenda þess að ná megi nýtingu á geymslurými og dreifikerfi að fullnægjandi sala sé utan helstu þéttbýliskjarna. Með því að dreifa og selja olíu um allt landið næst betri nýting á miðlægan kostnað olúfélaga þar sem hann dreifist þá á fleiri seldar einingar.

Víða eru afgreiðslur á landsbyggðinni komnar til ára sinna og því er framlegð af þeim réttlæt看leg í ljósi þess að fjárfestingin hefur þegar verið afskrifuð. Aftur á móti verður ekki séð að það geti borgað sig fyrir olúfélög að byggja nýjar eldsneytisafgreiðslur á landsbyggðinni og halda þar úti þjónustu og starfsfólki miðað við að byggðar séu nútíma eldsneytisstöðvar.

Rétt er að taka það fram að verðlagning íslenskra olúfélaga hefur verið eins um allt land. Það hefur einnig tíðkast hjá dagvöruverslunum, t.a.m. Bónus. Af því kann óhjákvæmilega að leiða að hagkvæmari afgreiðslustaðir bera hærri álagningu en óhagkvæmari sé tekjum og kostnaði deilt niður á hverja afgreiðslustöð. Almennt hefur verið sátt um þessa framkvæmd hér á landi. Löggjafinn hefur t.d. einnig ýtt undir jöfnun á kostnaði með flutningsjöfnunarsjóði.

Að því leyti sem aukin verðaðgreining á milli afgreiðslustöðva myndi leiða til aukinnar samkeppni verður varla ætlað að sú samkeppni geti náð nema til afgreiðslustöðva í helstu þéttbýliskjörum landsins.

Sú lóðréttu samþætting sem fyrir hendi er ætti að leiða til þess að olúfélögin nái nægilegu magni til þess að dreifa miðlægum kostnaði á nokkuð margar seldar einingar og auk þess að tryggja rekstrarforsendur fyrir dreifikerfi sín og geymslurými. Vandséð er að sjálfstæð fyrirtæki gætu myndast á sviði dreifingar og geymslu. Ef slík fyrirtæki verða til er hætt við að þau yrðu í einokunarstöðu og yrðu því ráðandi um verð á markaðnum.

3.3 Mismikil lóðrétt samþætting olíufélaganna

Í frummatsskýrslunni er sú staðreynd að íslensku olíufélögin starfa flest á öllum stigum markaðarins (s.s. innflutningi, birgðahaldi, dreifingu, heildsölu og smásölu) og teljast því lóðrétt samþætt, talin hamla samkeppni. Olíufélögin eru þó innbyrðis mjög ósambærileg hvað þetta varðar.

Annað tveggja féлага sem annast birgðahald og dreifingu hér á landi er Olíudreifing, sem er og hefur alla tíð verið í sameiginlegri eigu N1 og Olís. Olíudreifing starfar á grundvelli ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins frá árinu 1995. N1 telur mörg fordæmi fyrir samskonar samstarfi sanna að þetta fyrirkomulag birgðahalds og dreifingar hér á landi hamli ekki samkeppni heldur sé til þess fallið að halda kostnaði í skefjum neytendum til hagsbóta.

Telji Samkeppniseftirlitið hins vegar, nú eða síðar, að forsendur fyrri ákvarðana eftirlitsins í þessum efnum hafi breyst og að ástæða sé til að breyta fyrirkomulagi er varðar Olíudreifingu er N1 til viðræðna um það, en N1 hefur eðli málsins samkvæmt hug á að draga úr kostnaði félagsins eins og nokkur kostur er.

Mikilvæg er að hafa í huga varðandi ODR og dreifingu á eldsneyti hér á landi að tilvist hins sameiginlega dreififyrirtækis N1 og Olís skapar töluverðan mun í aðstæðum félaganna. Skeljungur annast sjálfur eigin dreifingu og er kostnaður þess félags því óháður öðrum. Skeljungur getur einnig nýtt sér alla kosti þess að skipuleggja sjálfur sína dreifingu.

Kostnaður N1 og Olís kann að færast nær hvoru öðru, en allt að einu eru félögin svo ólík að þau hafa mjög ólíkan hag af rekstri ODR. Þá hafa félögin ekki fullt forræði á dreifingu ODR vegna þeirra skilyrða sem Samkeppniseftirlitið hefur sett félaginu. Kunna einstakar ákvarðanir ODR því að hafa ólík áhrif á hagsmunum N1 og Olís.

Þá hefur ODR þjónustað félög sem ekki eiga hluti í ODR. Njóta þau félög aðeins þjónustu en eiga ekki eigendahagsmuni í ODR. Hagsmunir slíkra aðila felast fyrst og fremst í lágu verði á dreifingu og flutningi. Hagsmunir eigenda ODR eru auðvitað einnig þeir að fjármunir sem bundnir eru í félaginu séu vel nýttir þannig að eigendunum sé mögulegt að endurheimta þá kæmi til þess að félaginu yrði slitið.

Niðurstöður Samkeppniseftirlitsins hvíla að verulegu leyti á þeirri forsendu að töluverð þegjandi samhæfing sé á markaðnum. Kenning stofnunarinnar virðist vera sú að vegna þess að jarðvegur er fyrir þegjandi samhæfingu komist olíufélögin upp með að innheimta hærra verð en ella fyrir þjónustu sína. Skapi sá jarðvegur sem Samkeppniseftirlitið telur vera fyrir þegjandi samhæfingu þannig möguleika á hærri álagningu. N1 telur þetta alrangt. Verður nú vikið að því.

4. Athugasemdir um meinta þegjandi samhæfingu

Að mati N1 á þessi greining Samkeppniseftirlitsins um þegjandi samhæfingu ekki við rök að styðjast. Er það mat félagsins að mikil samkeppni sé á markaðnum og að barist sé um öll viðskipti. Tekur Samkeppniseftirlitið í reynd undir það að því er varðar tilboð til fyrirtækja. Kenningin virðist því fyrst og fremst vera sú að möguleg sé þegjandi samhæfing gagnvart almennum viðskiptavinum. Því er hafnað að mikill jarðvegur sé fyrir þegjandi samhæfingu eins og Samkeppniseftirlitið heldur fram. Þvert á móti verður að ætla að jarðvegur sé fyrir öflugum samkeppni á markaðnum. Er það í betra samhengi við reynslu N1 af aðstæðum.

Fjallað er sérstaklega um hugtakið þegjandi samhæfingu í viðauka C.1 við frummatsskýrslu. Þar er hugtakið dregið saman með eftirfarandi hætti og þar vitnað í bók Cook & Kerse „EC Merger Control“:

„Hugmyndin um samhæfða hegðun (eða sameiginleg yferráð) byggir á þeirri tilgátu að á samþjöppuðum mörkuðum sé það afar líklegt, jafnvel óhjákvæmilegt, að fyrirtækin taki mið af því að þau séu innbyrðis háð og að öflug samkeppni þeirra á milli sé tilgangslaus. Þar af leiðandi samhæfi þau hegðun sína, ekki þó endilega með samráði, þannig að til samans reki þau starfsemi sína líkt og eitt markaðsráðandi fyrirtæki (einokunarfyrirtæki) sem stefnir að háþöfn hagnaðar.“

Samkeppniseftirlitið fjallar í viðaukanum um áhrif samhæfðrar hegðunar og mat á því hvort samhæfð hegðun hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Í þeim kafla koma fram þau skilyrði sem Samkeppniseftirlitið álitur að þurfi að vera fyrir hendi svo samhæfðri hegðun verði viðhaldið á markaði:

„1. Fyrirtækin þurfa að geta greint hegðun keppinanta sinna og gripið til aðgerða, refsað, gegn þeim sem víkja frá ríkjandi hegðunarmynstri á markaðnum. Ef fyrirtækin keppa á fleiri en einum markaði geta aðgerðir farið fram á öðrum markaði en frávikið átti sér stað á. Einnig geta fyrirtæki stundum refsað með öðrum hætti, svo sem að draga sig úr sameiginlegum verkefnum eða selja hlut í keppinautum ef um krosseignartengsl er að ræða.

2. Fyrirtækin þurfa að telja sér til hagsbóta að taka þátt í samhæfri hegðun þegar þau taka tillit til væntinga um hegðun hvors annars. Innri sjálfbærni samhæfðrar hegðunar felur í sér að þetta skilyrði sé uppfyllt. (e. internal sustainability).

3. Hvorki mögulegir nýir keppinautar né neytendur geti grafið undan samhæfingunni. Þegar það skilyrði er uppfyllt er talað um ytri sjálfbærni (e. external sustainability).“

Kemur svo fram að stöðugt markaðsumhverfi geti að mati Samkeppniseftirlitsins aukið líkur á samhæfðri hegðun, sem og það þegar vöruframboð er einfalt eða einsleitt. Segir svo:

„Einsleit fyrirtæki, svo sem með áþekka kostnaðaruppbyggingu, markaðshlutdeild eða umfram framleiðslugetu, eiga auðveldara með að samhæfa hegðun sína en ella. Ástæða þess er sú að þá er auðveldara fyrir þau að átta sig á hvötum hvors annars og hvenær aðrir keppinautar eru að víkja frá samhæfðri hegðun. Sameiginlegt eignarhald eða krosseignarhald geta skapað eða auðvaldað samhæfingu milli fyrirtækja sem og þegar keppinautar eiga vöru- og þjónustuviðskipti við hvor annan eða sameinast um kaup aðfanga.“

Líkt og nánar verður vikið að hér á eftir eiga þessi atriði ekki við um olúfélögin nú og verður ekki fullyrt að markaðsaðstæður séu þannig að þegjandi samhæfing sé líkleg. Þannig er markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja sem starfa á markaðnum ólík og slíkur munur í uppbyggingu þeirra að félögin geta ekki talist hafa svipaða kostnaðaruppbyggingu.

Umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um þegjandi samhæfingu er merkilega ómarkviss í ljósi þess hversu mikil áhersla er lögð á hana í frummatsskýrslunni. Þannig er ekki samræmi á milli þeirra atriða sem talin eru upp í viðauka C.1 og þeirra atriða sem fjallað er um í kafla 7, sem segja má að sé aðal kaflinn um þegjandi samhæfingu í frummatsskýrslunni ásamt kafla 9.1. Áherslan er öll á þau atriði sem Samkeppniseftirlitið telur styðja þá afstöðu að samhæfð hegðun sé fyrir hendi en engin umfjöllun er um öll þau atriði sem benda til gagnstæðrar niðurstöðu. Er því farið gegn þeim hlutlægniskyldum sem á stjórnvöldum hvíla.

Svo sem rakið verður hér á eftir er ekki sérstakur jarðvegur fyrir þegjandi samhæfingu á eldsneytismarkaði. Jafnvel þó að svo væri þá á engin slík samhæfing sér stað að mati N1.

4.1 Jarðvegur fyrir þegjandi samhæfingu

N1 og starfsmenn þess finna fyrir harðvítugri samkeppni á smásölumarkaði eldsneytis, þar sem félögin öll keppa í sífellu um viðskipti einstaklinga með margvíslegum hætti, s.s. afsláttartilboðum og aukinni þjónustu. Umfangsmiklar markaðsaðgerðir allra olúfélaganna allt árið um kring eru að mati félagsins órækur vitnisburður um heilbrigða samkeppni.

Samkeppniseftirlitið fjallar ekki mikið um það í frummatsskýrslu sinni en hluti samkeppninnar á sér stað í gegnum þjónustuframboð. Neytendur hafa ólíkar skoðanir á því hvort þeir vilji dæla sjálfir eða ekki, hagnýta sér þvottaaðstöðu á bensinstöðvum og fleira. Kemur það fram í spurningakönnun Samkeppniseftirlitsins að 21,6% neytenda láta þægindi ráða því hvar þeir kaupa eldsneyti. Þegar spurt var hvert tiltekinna atriða hefði haft áhrif á eldsneytiskaup var staðsetning eldsneytisstöðva ráðandi, möguleiki á að nota kort eða lykkl númer tvö, en verð númer þrjú. Ljóst er af spurningakönnunum að neytendur láta sig þjónustu eldsneytissala miklu skipta sem og staðsetningu hans. Spurningakönnun Samkeppniseftirlitsins bendir því til þess að ekki dugi að líta einungis til verðs þegar metnar eru aðstæður á eldsneytismarkaði.

Samkeppniseftirlitið vísar til þess í rökstuðningi sínum í þessum efnum að gagnsæi sé of mikið á eldsneytismarkaði og verðupplýsingar séu of tíðar og nákvæmar. N1 á erfitt með að taka undir þessi sjónarmið og telur fremur að sú mikla vinna sem aðilar á markaði virðast leggja í verðgreiningar, ef marka má skýrsluna, sé vitnisburður um virka samkeppni um hylli neytanda. Þá kemur fram í frummatsskýrslunni að N1, sem hefur mesta markaðshlutdeild olúféлага, sé nær undantekningarlaust fyrst féлага til að lækka verð, sem hlýtur að teljast til hagsbóta fyrir neytendur.

Engin heildstæð greining fer fram á olúfélögunum eða starfsemi þeirra hvað varðar líkurnar á þegjandi samhæfingu. Samkeppniseftirlitið virðist allt að einu byggja á því að olúfélögin séu til þess að gera svipuð. Stenst það varla skoðun. Ljóst er að mun ítarlegri greiningar væri þörf til þess að því mætti halda fram að verulegar líkur séu á þegjandi samhæfingu olúfélaganna. Það er mat N1 að félögin séu það ólík að ólíklegt sé að þau geti náð að samhæfa starfsemi sína með þeim hætti sem Samkeppniseftirlitið virðist telja mögulegt.

Fyrst ber hér að nefna að olíufélögin eru ólík að stærð, þar sem N1 hefur verið nokkuð stærra en Skeljungur og Olís, sem eru svo aftur stærri en Atlantsólía. Þá reka Olís og N1 saman Olíudreifingu sem skapar þeim möguleika til þess að ná fram auknu hagræði við dreifingu.

Í viðauka A.4 með frummatsskýrslunni og á bls. 94 í henni má sjá dreifingu eldsneytisstöðva eftir olíufélögum. Ljóst er af myndunum að net olíufélaganna eru allólik þar sem N1 t.a.m. rekur víða eldsneytisstöðvar þar sem ekkert annað félag er til staðar. Frá Vík og að Seyðisfirði eru t.a.m. áberandi fleiri N1 stöðvar en stöðvar annarra félaga. Sama á við í Þingeyjarsýslum, á sunnanverðum Vestfjörðum og í Grímsey. Þar sem N1 rekur fleiri eldsneytisstöðvar í dreifbýli en hin olíufélögin skiptir það félagið meira máli en önnur olíufélög að kostnaður við dreifingu sé lágur. Þá er gegnumstreymi að jafnaði lægra á dreifbýlum svæðum og rekstrarforsendur stöðvanna því aðrar en stöðva sem eru í þéttbýli. Félögin standa að þessu leyti frammi fyrir ólíkum verkefnum í sínum rekstri.

Skeljungur á alla aðstöðu á Reykjavíkflugvelli og er í því mun betri aðstöðu en aðrir þegar kemur að því að gera tilboð til flugfélaga á þotueldsneyti. Skeljungur hefur synjað N1 um aðgang að þessari aðstöðu sinni eða boðið hana á himinháum verðum og situr því í raun eitt að því að geyma og selja eldsneyti á Reykjavíkflugvelli og öðrum flugvöllum með hagkvæmum hætti.

Þá rekur N1 flestar bensínstöðvar líkt og fram hefur komið. Margar þeirra eru í fámennum byggðarlögum eða utan þéttbýlis. Skipta viðskipti ferðamanna og annarra ferðalanga því N1 meira máli en önnur olíufélög.

Félögin hafa misgóða aðstöðu til þess að þjónusta sjávarútveginn þar sem félögin eru ekki allstaðar með bátadætur eða tanka á hafnarvæðum. Skiptir slíka aðstaða máli svo þjónusta megi útgerðir og skip.

Félögin Skeljungur og Olís reka hvort fyrir sig keðju stöðva undir öðru vörumerki en sínu eigin (þ.e. Orkan og ÓB), en það gera hvorki N1 né Atlantsólía. Af þessu leiðir að verðlagningarstefna Skeljungs og Olís þarf að vera með öðrum hætti. Sömuleiðis leiðir þetta til þess að Skeljungur og Olís þurfa að haga markaðsmálum með öðrum hætti en N1 og Atlantsólía. Einnig útvistar Skeljungur rekstur stöðva til 10-11.

Mjög misjafnt er hversu mikil þjónusta er veitt á eldsneytisstöðvum. Þannig veita sumar stöðvar smurþjónustu eða annast hjólbarðaskipti á meðan aðrar selja aðeins eldsneyti. Það hefur eðli máls samkvæmt áhrif á kostnað félaganna hvernig samsetning stöðva þeirra er og hvaða þjónustu er boðin.

N1 hefur boðið viðskiptavinum sínum N1-kortið en ekki eldsneytislykil líkt og tíðkast hjá hinum olíufélagunum. Með N1-kortinu njóta viðskiptavinir N1 annars konar fríðinda en tíðkast hjá öðrum eldsneytissölum, m.a. þar N1-kortinu fylgir punktasoöfnun, en punktana má nota í verslunum N1.

Eignarhald félaganna er ennfremur ólíkt þar sem N1 er almenningshlutafélag og skráð í kauphöll. Eiga sér stað viðskipti með hlutabréf félagsins alla virka daga ársins og er hluthafahópur félagsins því síbreytilegur. Skeljungur er hins vegar í eigu SF IV slhf. og SF IV GP hf. Um er að ræða félög á vegum Stefnis sem er sjóðastýringarfyrirtæki. Á hópur fjárfesta formlega hlutaféð í SF IV slhf. Olís er í meirihlutaeigu tveggja útgerðarféлага. Olís hefur þannig eignatengsl við tvo af stærri kaupendum skipaolíu.

Þá er rétt að taka það fram að í rannsóknaráætlun Samkeppniseftirlitsins sem birt var við upphaf markaðsrannsóknarinnar sagði m.a. svo um N1:

„N1 er stærsti eldsneytissali á Íslandi með áætlaða 45-49% markaðshlutdeild í heildarsölu eldsneytis á árinu 2011 en um 35-39% í sölu bifreiðaeldsneytis fyrir sama ár. Félagið rekur um 100 þjónustustöðvar um landið og stundar einnig annars konar rekstur. Til að mynda veitir félagið smurþjónustu, hjólbarðapjónustu og selur varahluti auk margs konar smávöru.“

Um Skeljung sagði Samkeppniseftirlitið svo eftirfarandi:

„Skeljungur er næst stærsti eldsneytissali á Íslandi með áætlaða 25-29% markaðshlutdeild í heildarsölu eldsneytis og bifreiðaeldsneytis á árinu 2011. Fyrirtækið rekur 69 bensínstöðvar um allt land, þar af 56 undir merkjum Orkunnar og 13 undir merkjum Skeljungs. Skeljungur selur einnig áburð og margskonar hráefni, s.s. leysiefni, plastefni, fosföt auk þess að sinna útleigu á geymarými í Hvalfirði o.fl. Skeljungur dreifir eldsneytinu sem fyrirtækið flytur inn á eigin bílum um landið.“

Og loks lét Samkeppniseftirlitið svo um mælt um Olís:

„Fyrirtækið sérhæfir sig í sölu á eldsneyti og tengdri þjónustu, sölu ýmissa nauðsynjavara fyrir bílaeigendur, vörum til útivistar og ferðalaga ásamt fjölþættri þjónustu við sjávarútvegs-, verktaka- og flutningafyrirtæki um land allt. Olís rekur um 38 þjónustustöðvar um allt land og dótturfélag Olís, ÓB, rekur 32 sjálfsafgreiðslustöðvar um allt land.“

Af þessari stuttu lýsingu Samkeppniseftirlitsins á starfsemi þessara þriggja olíufélaga má glögglega sjá hversu ólík félögin eru. Virðist Samkeppniseftirlitið hafa álitnið félögin nokkuð ólík hvað varðar áherslur og stefnu áður en markaðsrannsóknin hófst og sætir það því furðu að stofnunin skuli nú telja mikinn jarðveg fyrir þegjandi samhæfingu.

4.2. Einsleitir kostnaðarsveiflur

Í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins birtist sú afstaða stofnunarinnar að kostnaðarsveiflur séu nú einsleitari þar sem innkaup Atlantsolíu hafi farið fram hjá Skeljungu á hluta rannsóknartímabilsins, áður en Atlantsolía hóf innkaup hjá Statoil líkt og önnur olíufélög. Þessu til staðfestingar reiknar Samkeppniseftirlitið meðalverð á eldsneyti (líklega bensíni) fyrir tvö stutt tímabil þar sem aðstæður eru ólíkar hvað þetta varðar. Erfitt að draga miklar ályktanir af þessum stuttu tímabilum. Innan þeirra falla ýmsir atburðir sem geta haft áhrif á rekstur fyrirtækja og stöðuna á markaðnum. Má því deila um hversu miklar ályktanir verði dregnar af þessum gögnum.

Þá verður að benda á að Atlantsolía starfrækti framan af fyrst og fremst stöðvar í Reykjavík. Valdi félagið hins vegar að fjölga stöðvum þannig að nú rekur Atlantsolía stöðvar í nokkrum þéttbýliskjörnum án þess þó að hafa jafn víðfeðmt net afgreiðslustöðva og önnur olíufélög. Vöruframboð félagsins er ennfremur ekki jafn breitt og annarra olíufélaga. Kostnaðarfall Atlantsolíu ætti því að vera verulega ólíkt kostnaðarföllum hinna olíufélaganna þriggja. Sú staðreynd að Atlantsolía hefur freistað þess að komast inn á jafnmarga markaði og raun ber vitni sýnir hversu mikilvægt það er fyrir olíufélög að selja nægilega mikið magn til þess að ná góðri nýtingu á miðlægan kostnað í starfseminni.

Þá má efast um hversu mikil áhrif það hefur haft á markaðinn að Skeljungur hafði upplýsingar um verð og kostnað Atlantsolíu, þar sem hvorugt félagið leiðir með afgerandi hætti verðbreytingar samkvæmt verðleiðtogagreiningu Samkeppniseftirlitsins sem birtist í viðauka C.2 í frummatsskýrslu. Mat Samkeppniseftirlitið það þó svo að Skeljungur væri leiðandi í verðhækkunum. Það var ennfremur niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Atlantsolía fylgdi að jafnaði verðhækkunum. Verður ekki dregin sú ályktun af verðleiðtogagreiningu Samkeppniseftirlitsins að Skeljungur hafi getað nýtt sér þær upplýsingar sem félagið kann að hafa haft sér til framdráttar.

4.3 Innkaupafyrirkomulag

Samkeppniseftirlitið bendir á að birgjum íslenskra olúfélaga hefur fækkað jafnt og þétt þannig að núna er aðeins einn birgir á markaðnum. Þetta er rakið til samninga við einn birgi á árinu 2010 eftir svokölluðu ITT fyrirkomulagi (e. in tank transfer). Samningar félaganna eru svipaðir hvað varðar verðmið, greiðslufrest og fleira. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur þetta í sér að olúfélögin verða svipaðri en áður, þar sem kostnaður þeirra er líkari.

Tekið skal fram að ávallt hefur verið afar erfitt að fá tilboð frá mörgum olúfélögum úti í heimi. Stórir framleiðendur olíu hafa lítinn áhuga á íslenska markaðnum vegna þess hversu smár hann er og kostnaðarsamt að þjóna honum. Almennt hafa einu raunhæfu tilboðin borist frá þeim sem vinna eldsneyti í olúhreinsistöðvum nálægt Íslandi, svo sem Statoil í Noregi.

Statoil nær kostnaði sínum við flutning og birgðahald á Íslandi niður með því að selja öllum olúfélögunum hér á landi. Felst því ákveðið hagræði í því frá sjónarhóli Statoil að olúfélögin stunda nú öll viðskipti við sama birgja þó að það hafi ekki verið markmið N1 þegar gengið var til samninga við Statoil.

Rétt er að taka fram að það er ekki óalgennt að kostnaður félaga við innkaup á olíu sé svipaður. Almennt má ætla að fjöldi olúhreinsistöðva hafa áhrif á fjölda birgja þannig að víða sé málum þannig háttað að birgjar séu fáir. Þá má ætla að á stórum mörkuðum séu flest fyrirtæki verðþegar og greiði verð nálægt heimsmarkaðsverði fyrir þá olíu sem þau kaupa, eftir atvikum með afslætti sé um mjög stóra viðskiptavini að ræða.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að olúfélögin hafi haft ávinning af breyttu innkaupafyrirkomulagi og er full ástæða til þess að taka undir það að svo hafi verið. Því er hins vegar mótmælt að af þessu leiði að samkeppni sé með einhverjum hætti hætta búin. Það er engan vegin svo að líta megi þannig á að núverandi birgi hafi unnið markaðinn og aldrei verði leitað tilboða á nýjan leik. Því er áfram hvati til þess að bjóða samkeppnishæf verð. Á það við um viðkomandi birgja sem og olúfélögin.

Þrátt fyrir að innkaupsverð sé mikilvægur kostnaðarliður fyrir öll olúfélögin er það ekki svo að hann sé eini kostnaðarliðurinn, enda halda olúfélögin úti töluverðri starfsemi meðal annars í formi nets afgreiðslustöðva, en einnig vegna þess að þörf er á ýmiskonar miðlægri þjónustu sem getur verið kostnaðarsöm.

4.4 Verðhegðun

Í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins koma fram áhyggjur stofnunarinnar af því að eitt verð sé á landinu öllu og ákveðið gagnsæi í verðlagningu þar sem verð séu aðgengileg miðlægt, t.d. á vefsíðunni www.gsmbensin.is. Álitur Samkeppniseftirlitið þetta gagnsæi slæmt andstætt því sem almennt virðist tíðkast, því yfirleitt er gerð krafa um aukið gagnsæi frekar en hitt.

Þýska samkeppnisstofnunin (d. Bundeskartellamt) vann rannsókn á þarlandum eldsneytismarkaði í maí 2011. Meðal tillagna stofnunarinnar var að einkaaðilar tækju að sér að upplýsa neytendur betur um þau verð sem væru í boði, svo þeir gætu tekið upplýstari ákvarðanir um hvar væri best að kaupa eldsneyti.

Verðin sem birt eru á www.gsmbensin.is eru án afslátta. Samkvæmt könnun Samkeppniseftirlitsins á meðal neytenda réðu afsláttarkjör því í rúmlega 60% tilvika hvar neytendur keyptu eldsneyti sitt. Samkvæmt sömu könnun fengu rúm 16% neytenda 1-3 krónu afslátt, 29,4% neytenda 4-6 krónu afslátt, 30,5% fengu 7-9 krónu afslátt og 23,6% fengu 10 krónu afslátt eða meira.

Miðað við lýsingu Samkeppniseftirlitsins á afsláttarkjörum olúfélaganna í viðauka C.4 eru veitt afsláttakjör mjög ólík frá einu félagi til annars. Afslátturinn er mishár og í tilviki Skeljungs er veittur magntengdur afsláttur. N1 er eina félagið sem býður afslátt og punkta sem nota má á eldsneytisstöðvum N1. Ljóst er að töluverður munur er á afsláttarkjörum olúfélaganna og geta afslættir einstakra viðskiptavina verið mjög ólíkir.

Leiða má að því líkum að bein afleiðing af afsláttarkerfum olúfélaganna sé sú að verðmunur á milli þeirra sé mun óljósari en áður, þar sem endanlegt meðalverð til viðskiptavina er ekki að öllu leyti þekkt. Verðsamanburður getur ekki farið fram á grundvelli listaverðs eins og sér. Í þessu samhengi skal það tekið fram að langflestir almennir viðskiptavinir olúfélaganna fá afslátt af eldsneytiskaupum sínum (88% fengu afslátt í sjö af hverjum tíu síðustu skiptum þegar keypt var eldsneyti eða oftar).

Þá selja olúfélagin til þess að gera einsleita vöru þannig að ekki er óeðlilegt að verð séu að minnsta kosti stundum sambærileg á milli keppinauta. Í skýrslu OFT var komist að þeirri niðurstöðu að fyrsti keppinauturinn á markaði sem í þéttbýli markaðist af 5 mílum hefði ekki tölfræðilega marktæk áhrif á verð. Sama ætti við um þriðja keppinautinn en annar keppinauturinn hefði smávægileg áhrif til lækkunar.

Á bls. 234 gerir Samkeppniseftirlitið því skóna að auknar sveiflur í innkaupsverði á olíu hefðu átt að hafa áhrif til þess að auka sveiflur í álagningu á eldsneyti. Erfitt er að draga svo víðtækar ályktanir. Ef miðað er við krónutöluálagningu frekar en hlutfallslega álagningu er ekkert óeðlilegt við það að álagningin haldist stöðug þó að innkaupsverð breytist. Það leiðir til svipaðrar rekstrarafkomu að öðru jöfnu. Þá er algengt að verðsveiflur á heildsölu og smásöllumörkuðum séu ólíkar.⁷

Framangreint og sú staðreynd að Samkeppniseftirlitið slær þann varnagla á bls. 236 á niðurstöðu sína um verðsveiflur að álagning hafi verið í hámarki á árinu 2009. Það leiðir til þess að ekki verður talið að verðsveiflur olúfélaganna hafa verið óeðlilegar eða að ástæða sé til þess að ætla að verðlagning sé með þeim hætti að mjög auðvelt sé fyrir félögin að samhæfa hegðun sína.

4.5 Ósamhverf verðaðlögun

Á bls. 237 hefst umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um svokallaða ósamhverfa verðaðlögun. Segir þar m.a. svo um fyrirbærið:

„Ósamhverf verðaðlögun hefur meðal annars verið rakin til samráðs fyrirtækja, samhæfðrar hegðunar, einhliða markaðsafls, mismikils ákafa neytenda í að leita að besta

⁷ Þetta mun t.a.m. vera algengt á orkumörkuðum þar sem spot-verð breytast ört á meðan neytendur vilja almennt stöðug verð sem leiðir til þess að orkuveitur jafna verðsveiflur gagnvart viðskiptavinum sínum.

verðinu eftir því hvort verð sé í hækkunarfasa eða lækkunarfasa, mismikilli birgðastöðu, eða svokallaðra Edgeworth verðhringrása“

Hér vantar að slegnir séu varnaglar við þessa niðurstöðu. Benda rannsóknir ekki til svo einhlítrar niðurstöðu. Í kjölfar þess að raktar eru helstu niðurstöðu aðhvarfsgreiningar segir svo:

„Eins og nánar er lýst í viðauka C.3 er erfitt að skýra ósamhverfa verðaðlögun á íslenska markaðnum á annan hátt, s.s. með mismunandi leitarákafa viðskiptavina eða Edgeworth hringrása, en hún stafi af samhæfðri hegðun olíufélaganna.“

Vegna þessa er rétt að taka fram að OFT skýrslan sem Samkeppniseftirlitið vitnar svo oft til segir eftirfarandi um ósamhverfa verðaðlögun:

„There are a number of potential reasons why prices may rocket up and feather down, some of which may indicate a lack of effective competition between suppliers in a sector, while others may not.“

Það er því afstaða OFT að ekkert verði fullyrt um að ósamhverf verðaðlögun stafi af skorti á samkeppni. Þvert á móti telur OFT að ýmsar ástæður geti legið að baki ósamhverfri verðaðlögun.

Að sama skapi er niðurstaða umfjöllunar OECD í skýrslu stofnunarinnar Competition in Road Fuel frá 2013 um ósamhverfa verðaðlögun án skýrrar niðurstöðu. Útgangspunkturinn er að ósamhverf verðaðlögun geti að minnsta kosti ekki ein og sér verið notuð til stuðnings því að samkeppnisbrestir séu á markaðnum.

Fræðimenn eru ekki á eitt sáttir um ástæður ósamhverfrar verðaðlögunar og ætla verður að hún geti átt sér stað hvort heldur sem er á samkeppnismarkaði eða fákeppnismarkaði. Þannig segir í niðurstöðukafla greinarinnar *Rockets and Feathers. Understanding Asymmetric Pricing* eftir Mariano Trappata:

„Contrary to public opinion and previous work suggesting collusive behavior as the cause of asymmetric pricing, this article shows that it can well be the outcome in noncooperative market. This finding reinforces the importance of consumer search models in explaining actual market functioning.“

Með sama hætti fann Sam Peltzman enga fylgni á milli ósamhverfrar verðaðlögunar og ófullkominnar samkeppni í grein sinni *Prices Rise Faster than They Fall* sem birtist í Journal of Political Economy í júní 2000. Þar segir m.a.:

„The odds are better than two to one that the price of a good will react faster to an increase in the price of an important input than to a decrease. [...]. This fact poses a challenge to theory. The theory of markets is surely a bedrock of economics. But the evidence in this paper suggests that the theory is wrong, at least insofar as an asymmetric response to costs is not its general implication. In this case, lay prejudice comes closer to the truth than our theory does.“

The theoretical puzzle is unlikely to be solved by a roundup of the usual suspects. Price asymmetry is as characteristic of “competitive” as “oligopoly” market structures. It is found where the buyers are numerous and unsophisticated consumers as well as where

they are large and presumably sophisticated industrial purchases. Neither inventory holdings nor menu costs seem a key ingredient in producing price asymmetry. The only clear regularity I found was that more volatile input prices are associated with less price asymmetry.“

Með öðrum orðum er niðurstaðan sú að ósamhverf verðaðlögung sé svo útbreidd að ætla verður að sú verðaðlögung sem hefðbundin rekstrarhagfræðilíkon áætla að eigi sér stað sé röng. Telur Peltzman að ósamhverf verðaðlögung sé í reynd meginreglan og hafi ekkert með samkeppnisaðstæður að gera.

Rétt er að taka fram að hefðbundin rekstrarhagfræði veitir takmarkaða leiðsögn um það hvaða leið markaðir fari að jafnvægi, heldur spáir líkan klassískrar rekstrarhagfræði aðeins fyrir um niðurstöðu allra viðskipta á markaðnum. Með líkaninu verður ekkert spáð fyrir um það hvað gerist áður en jafnvægi kemst á.

4.6 Gagnsæi á erlendum mörkuðum og upplýsingar um keppinauta

Rétt er að geta þess að gagnsæi þekkist víða á eldsneytismörkuðum. Á Bretlandi sem Samkeppniseftirlitið lítur sérstaklega til gefa ýmis konar samtök t.a.m. út töluvert magn tölfræðiupplýsinga um eldsneytismarkaðinn. Þannig gefa atvinnugreinasamtök olíuiðnaðarins út reglulegar skýrslur (T.d. Statistical Review í lok hvers árs) þar sem meðal annars er að finna ítarlega umfjöllun um verð, framlegð og fleiri þætti í rekstri olíufélaga.

Einnig má hér nefna tímaritið Forecourt Trader sem gefur út ýmis konar efni, meðal annars árlegt tímarit sem nefnist Fuel Market Review. Í nýjasta eintakinu er m.a. að finna ítarlega umfjöllun um markaðshlutdeild, selt magn, sölu í verslunum eldsneytisstöðva og ítarlegar upplýsingar um helstu félög sem starfa á markaðnum. Þá gefur Petrol Retailers Association út Market Review árlega þar sem m.a. kemur fram hversu mikil velta er hjá félögum, hversu margir lítrar eru seldir og hversu margar eldsneytisstöðvar helstu aðilar á markaðnum reka.

OFT gerir engar athugasemdir við þetta í úttekt sinni á breska eldsneytismarkaðnum þrátt fyrir að ætla verði að með útgáfu alls þessa talnaefnis verði markaðurinn mjög gagnsær og þær upplýsingar sem félög hafa hvert um annað verða mjög ítarlegar og miklu mun ítarlegri en þær upplýsingar sem íslensk olíufélög hafa hvert um annað vegna samstarfs í eldsneytishóp orkuspárnefndar eða Flutningsjöfnunarsjóði.

Hér má einnig nefna að í skýrslu þýskra samkeppnisyfirvalda um þarlendan eldsneytismarkað er sérstaklega fjallað um þann möguleika að það kunni að auka samkeppni ef verð yrðu gerð sýnilegri þannig að neytendur hafi betri upplýsingar um valkosti. Í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins er þessu öfugt farið þar sem fundið er að því að haldið sé úti vefsíðunni www.GSMBensin.is sem birtir verð íslenskra olíufélaga.

Í skýrslu OECD um eldsneytismarkaðinn frá 2013 kemur fram að skiptar skoðanir eru um það hvort jákvætt sé að auka upplýsingar til neytenda af þeirri ástæðu að það kunni að auðvelda þegjandi samhæfingu. Í skýrslu OECD kemur þó fram að sérfræðingar séu almennt þeirrar skoðunar að auknar upplýsingar séu jákvæðar fyrir samkeppni.

Af framansögðu sýnist mega álykta að það yrði nýlunda í viðleitni til að styrkja samkeppni ef Samkeppniseftirlitið gerði alvöru úr því að beita sér fyrir því að dregið yrði úr miðlun upplýsinga til neytenda um verð á eldsneyti hjá keppinautum á markaði. N1 teldi það ekki skynsamlegt.

Rétt er að nefna að opinberir aðilar skylda olúfélög til þess að birta verð sín með verðskilti á öllum sölustöðum þar sem seldir eru meira en milljón lítrar á ári samanber reglur nr. 385/2007 um verðmerkingar á eldsneyti. Skuli skiltið þannig útbúið að það sjáist auðveldlega úr bifreið sem nálgast sölustaðinn. Þá segir svo í 4. gr. reglnanna:

„Uppgefið verð á verðskilti skal miðast við lægsta verð á sölustað enda komi það skýrt fram á skiltinu. Verðið skal standa öllum neytendum til boða. Efst á verðskiltinu skal skrá verð á 95 oktana bensíni en neðst skal skrá verð á dísilolíu. Verðskilti skal vera lýst upp þegar opið er á sölustaðnum“

Því er ákveðið gagnsæi í verðum lögákveðið af Neytendastofu með framangreindum reglum. Byggir það augljóslega á því mati Neytendastofu að upplýsingar um verð skipti neytendur máli og að sýnileiki þeirra þjóni hagsmunum neytenda.

4.7 Verðleiðtogagreining

Því er mótmælt að verðleiðtogagreining leiði til þeirrar niðurstöðu að samkeppni á markaðnum sé með einhverjum hætti takmörkuð. Það er að minnsta kosti ljóst að N1 hefur ekki talið það eftir sér að lækka verð sem sést meðal annars á því að félagið hefur yfirleitt forystu um verðlækkunarir.

Rétt er að gera athugasemd við tilvísun Samkeppniseftirlitsins til ákvörðunar stofnunarinnar nr. 21/2004 og þess sem þar segir um verðleiðtoga. Sú verðleiðtogagreining sem felst í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins snýst aðallega um að greina hver er helst fyrstur til þess að hækka eða lækka verð. Engin slík greining er í ákvörðun nr. 21/2004 heldur er lagt út af tilteknum samskiptum án þess að það virðist hafa verið staðreynt hvort Olúfélagið leiddi verðbreytingar í reynd. Þá eru þær aðstæður sem fjallað er um í ákvörðun nr. 21/2004 allt annars eðlis en þær sem frummatsskýrsla Samkeppniseftirlitsins lýtur að og því ómögulegt að átta sig á því hvaða tilgangi tilvísunin á að þjóna.

Ekki verður hjá því komist að taka eftir því að greining Samkeppniseftirlitsins á verðleiðtogum skilar niðurstöðunni „óvíst“ í ansi mörgum tilvikum eða 38 af 80. Þegar Samkeppniseftirlitið segir:

„Aftur á móti vekur það athygli að N1 leiði verðlækkunarir og stangast það á við þá tilgátu að hending sé hvaða fyrirtæki leiði verðlækkunarir hverju sinni.

Ein hugsanleg skýring á því að N1 sé verðleiðtogi þegar kemur að lækkunum er sú að samhæfð hegðun sé til staðar á markaðnum og að ekkert félag sjái sér hag í að hrófla við henni.“

Hér virðast fullmiklar ályktanir vera dregnar af gögnunum. Væri raunverulega um samhæfða hegðun að ræða yrði að ætla að mun skýrara mynstur myndi finnast um einhvern verðleiðtoga og að verðleiðtoginn hefði áhrif til hvort heldur sem er hækkana og lækkana. Verður það mynstur sem finnst í töflunni engan veg fellt saman við eitthvert líkan af því hvernig markaðurinn ætti að virka.

Er ekki hægt að útiloka að niðurstaða greiningar Samkeppniseftirlitsins um hver sé oftast verðleiðtogi sé að verulegu leyti tilviljun enda er í sjálfu sér ekki ólíklegt að eitt félag sé oftast verðleiðtogi en annað þegar litið er á fá félög. Hér verður þó að hafa sérstaklega í huga að að fyrirtæki fylgja almennt ákveðinni verðstefnu. Það leiðir til þess að félag sem hefur þá stefnu að bjóða hagstæð verð ætti

almennt að hafa oftari frumkvæði að lækkunum en aðrir. Að sama skapi ætti félag sem hefur þá stefnu að keppa fyrst og fremst í gæðum og/eða þjónustu að vera líklegra til þess að leiða í verðhækkunum en verðlækkunum. Sú forsenda sem Samkeppniseftirlitið byggir greiningu sína á að frumkvæði að verðlækkunum ætti að vera jafndreift er ólíkleg til þess að eiga við þar sem olúfélögin eru ólík líkt og rakið er í sjónarmiðum þessum. Verður ekki annað sagt en að verðleiðtoga greiningin staðfesti það.

Samkeppniseftirlitið nefnir það aðeins sem hugsanlega skýringu á því að N1 sé leiðandi um verðlækkanir að um samhæfða hegðun sé að ræða. Virðist Samkeppniseftirlitið því líta á það sem ósannað að háttsemi sé samhæfð að þessu leyti. Fallast má á að ósannað sé að einhver sérstakur verðleiðtogi sé á markaðnum.

4.8 Afslættir

Samkeppniseftirlitið fjallar í löngu máli um afsláttarkerfi olúfélaganna. Það hefur tíðkast um allnokkurt skeið að veittir séu ýmis konar afslættir til viðskiptavina olúfélaganna. Þessi afslættir eru yfirleitt veittir með þar til gerðum kortum eða lykklum sem viðskiptavinir framvísa við greiðslu eldsneytisviðskipta.

Fram kemur í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins að afslættir hafi farið stighækkandi í krónum talið en haldist svipaðir sem hlutfall af heildarverði bensíns, en að afsláttarhlutfallið hafi heldur hækkað á dísil. Rannsóknartímabili Samkeppniseftirlitsins lýkur 2012, en frá þeim tíma hefur olúverð heldur farið lækkanði. Afslættir hafa hins vegar haldist sambærilegir eða farið hækkanði. Hlutfall afslátta af heildarverði hefur því líklega farið hækkanði frá því að rannsóknartímabili Samkeppniseftirlitsins lauk. Með öðrum orðum hefur þróunin eftir rannsóknartímabil Samkeppniseftirlitsins orðið öfug við það sem átti við á rannsóknartímabilinu.

Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins var sú að afsláttarkjörin hefðu ekki ein og sér skaðleg áhrif á samkeppni. Jafnframt segir í frummatsskýrslunni að afslættir hafi ekki haft áhrif til þess að draga úr samhæfingu á markaðnum vegna þess hversu gagnsær afslættirnir eru. Ekki er hægt að taka undir það að öllu leyti. Sést það m.a. á spurningarkönnun Samkeppniseftirlitsins þar sem fram kemur að neytendur gefa afsláttarkjör sín upp sem misháan afslátt. Er því líklegt að neytendur njóti mishás afsláttar sem leiðir til þess að afslættir geta ekki talist mjög gagnsærir.

4.9 Fjöldi bensínstöðva

Í frummatsskýrslu sinni bendir Samkeppniseftirlitið á mikinn fjölda eldsneytisstöðva á Íslandi og gerir að umtalfni að stöðvum hafi fjölgað hér á landi, sbr. umfjöllun á bls. 110-111. Er eftirfarandi ályktun dregin af þessari fjölgun:

„Fjölgun stöðva á undanförunum árum auk mikils fjölda þeirra í samanburði við önnur lönd virðist benda til þess að samkeppni á milli íslensku olúfélaganna sé skert og megi rekja til samhæfðrar hegðunar þeirra.“

Af þessu tilefni er rétt að benda á að N1 hefur lokað bensínstöðvum á undanförunum árum og hefur heildarfjöldi stöðva sem N1 rekur minnkað. Það er því ekki svo að N1 taki þátt í að fjölga bensínstöðvum.

Þá skal það tekið fram að Samkeppniseftirlitið lýsir því sjálf í skýrslu sinni að Atlantsolía hafi verið meginvaldur þessarar fjölgunar, þar sem félagið hafi opnað margar nýjar stöðvar á rannsóknartíma Samkeppniseftirlitsins. Þannig kemur fram á mynd 17 í frummatsskýrslunni að Atlantsolía hafi opnað 15 stöðvar á tímabilinu sem um ræðir og Olís 6. Hins vegar hafi N1 lokað þremur. Nettófjölgunin er því

18 stöðvar. Samkeppniseftirlitið gerir furðu lítið úr hlut Atlantsolíu í fjölgun eldsneytisstöðva þegar ljóst er að þorri þeirra stöðva sem voru opnaðar voru stöðvar Atlantsolíu. Má ljóst vera að kæmi nýr aðili á markaðinn myndi hann opna enn fleiri bensínstöðvar.

Bendir framangreint ekki til þess að breytingar í fjölda bensínstöðva verði skýrðar með þegjandi samhæfingu olíufélaga. Það er reyndar ekki skýrt hvernig komist er að þeirri niðurstöðu að fjöldi bensínstöðva sé sérstaklega til marks um takmarkaða samkeppni. Þvert á móti virðast starfandi olíufélög hafa mjög ólíka stefnu þegar kemur að fjölda bensínstöðva.

Samkeppniseftirlitið virðist heldur fagna því að flestir landsmenn búi nægilega nálægt að minnsta kosti tveimur eldsneytissölum til þess að samkeppni gæti um viðskipti þeirra. Verður það eðli málsins samkvæmt ekki gert í dreifbýlu og fámennu landi öðruvísi en svo að fáir viðskiptavinir séu um hverja bensínstöð.

Svo sem fram kemur hér síðar telur N1 að færa megi fyrir því rök að fækka þurfi eldsneytisafgreiðslum og hefur félagið ekki áhuga á því að reka fleiri afgreiðslur en þörf er á.

4.10 Sameiginlegt eignarhald

Samkeppniseftirlitið segir í frummatsskýrslu sinni að sameiginlegt eignarhald geti haft jákvæð áhrif. Hefur það verið staðfest í ákvörðunum sem varða sameiginlegt eignarhald á ómissandi aðstöðu. Er það til þess fallið að ná niður kostnaði. Þannig segir um ómissandi aðstöðu í frummatsskýrslunni:

„Birgðarými sem fellur undir fyrrgreindar aðstæður svipar því til náttúrlegrar einokunar og aðstaðan getur því verið ómissandi fyrir þann sem vill starfa á markaðnum. Því getur aðgangur að birgðarými haft talsverð áhrif á þá vegalengd sem þarf að flytja eldsneytið með eldsneytisbifreið. Það ætti að öðru óbreyttu að lækka flutningskostnaðinn sem hefði svipuð áhrif og ef breytilegur kostnaður lækkaði. Jafnframt myndi sameiginleg nýting auka aðgengi að markaði sem gæti þá stuðlað að fjölgun keppinauta á smásölustiginu. Því getur fastur kostnaður skipt máli fyrir samkeppni þótt hann hafi ekki bein áhrif á verðákvarðanir fyrirtækja.“

N1 hefur einmitt beint því til Samkeppniseftirlitsins að mikilvægt væri að rannsaka birgðarými Skeljungs á Reykjavíkurlflugvelli með þessi sjónarmið í huga, en þar er ótvírætt um að ræða ómissandi aðstöðu.

Svo sem rakið hefur verið hér um þegjandi samhæfingu telur N1 að eignarhald félagsins á Olíudreifingu með Olís hafi ekki þess háttar áhrif til þegjandi samhæfingar sem Samkeppniseftirlitið ætlar í frummatsskýrslu sinni. Vert er að geta þess í þessu samhengi að samkeppnisráð fjallaði ekki um þegjandi samhæfingu eða lóðréttu í ákvörðun sinni nr. 23/1995. Það virðist því ekki hafa verið sérstakt áhyggjuefni við töku ákvörðunarinnar. Ekki liggur fyrir hvað hafi breyst sem veldur því að Samkeppniseftirlitið telur nú að ástæða sé til þess að hafa áhyggjur af þessum þáttum.

5. Athugasemdir um valdheimildir Samkeppniseftirlitsins

Markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins byggir á ákvæði c liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og reglum um markaðsrannsóknir nr. 490/2013 (reglur um markaðsrannsóknir). Um er að ræða fyrstu rannsóknina af þessu tagi hér á landi.

Hefur heimild c liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga ekki verið beitt áður og liggja því ekki fyrir skýr fordæmi um túlkun heimildarinnar. Rétt er að fara nokkrum almennum orðum um lagaákvæðið og þær heimildir sem það veitir Samkeppniseftirlitinu.

Sú skýrsla sem nú liggur fyrir getur orðið grundvöllur þess að út verði gefið andmælaskjal til þeirra aðila sem hugsanlega þyrftu að þola íþyngjandi aðgerðir af hálfu samkeppnisfirvalda skv. 8. gr. reglna um markaðsrannsóknir. Er því mikilvægt að frummatsskýrslan sé vönduð og að öll sjónarmið sem máli skipti komi þar fram. Mat N1 er það, að ekkert í fyrirliggjandi skýrslu réttlæti aðgerðir af hálfu Samkeppniseftirlitsins gagnvart N1 eða að gefið verði út andmælaskjal vegna slíkra aðgerða. Hefur sú afstaða verið rökstudd í athugasemdum þessum.

5.1 Heimildir Samkeppnisfirvalda til inngripa í markaði þar sem ekki eru fyrir hendi brot

Heimildir samkeppnisfirvalda til inngripa í starfsemi fyrirtækja þar sem engin brot hafa átt sér stað komu í samkeppnislög með lögum nr. 14/2011 um breytingu á samkeppnislögum með fyrri breytingum. Heimilar ákvæðið inngrip í:

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

Aðgerðir samkeppnisfirvalda vegna slíkrar háttsemi geta falið í sér eftirfarandi samkvæmt ákvæðinu:

„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.“

Um tilefni þess að frumvarp það sem varð að lögum nr. 14/2011 var lagt fram segir svo í greinargerð:

„Af fjármálakreppum fyrri tíðar megi læra að aðgerðir sem miða að því að viðhalda og efla virka samkeppni stuðla að því að þjóðir vinni sig hraðar en ella upp úr efnahagslægðum. Samkeppni milli fyrirtækja sé þannig mikilvæg til þess að hraða efnahagsbata og mynda grundvöll fyrir atvinnusköpun og hagsæld. Telur ráðuneytið að þessi sjónarmið eigi augljóslega við hér á landi og því mikilvægt að huga að styrkingu samkeppnislaga. Er þetta frumvarp lagt fram í þessu skyni.“

Má ljóst vera að efnahagsbati sá sem vísað er til hefur nú náðst að verulegu leyti þannig að forsendur lagasetningarinnar eru ekki lengur fyrir hendi. Rakið er í athugasemdum með tilvitnuðum ákvæðum að

Það sé talið sérstaklega mikilvægt að Samkeppniseftirlitið hafi framangreindar heimildir í því ástandi sem ríkti á mörkuðum þegar lögín voru sett árið 2008, þar sem mörg fyrirtæki höfðu verið yfirtekin af fjármálafyrirtækjum í kjölfar efnahagsshrúnsins, en það var talið til þess fallið að hafa veruleg áhrif á helstu samkeppnismarkaði hér á landi. Nú hafa fjármálafyrirtæki hins vegar selt helstu félög sem þau hafa tekið yfir og efnahagslífið hefur í meginatriðum tekið við sér á ný.

Samfara efnahagsbatanum hefur fjöldi fyrirtækja sem skráður er í kauphöll aukist mjög. Þau félög sem skráð eru í kauphöll eru jafnan með dreifðri eignaraðild. Með lögum nr. 22/2009 um breytingu á lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 með síðari breytingum var reglum um yfirtökuskyldu breytt þannig að yfirtökuskylda stofnast nú þegar yfirtökuskyldur aðili ræður yfir 30% atkvæðisréttar í hlutafélagi. Hafa reglurnar því verið þrengdar frá því sem var.

Þá hefur á undanförunum misserum dregið mjög úr atvinnuleysi, auk þess sem hagvöxtur hefur verið á Íslandi um skeið. Merki eru því um að efnahagskreppunni sé lokið. Gera spár ráð fyrir áframhaldandi hagvexti og lágu atvinnuleysi. Má því leiða að því líkum að það ástand sem ríkti í efnahagslífinu og var hvatinn að setningu framangreindra reglna sé ekki lengur fyrir hendi. Með vísan til þess verður að álykta að tilefni til beitingar reglnanna þurfi að vera enn skýrara og sönnun fyrir ólögsmætu ástandi enn ótvíræðari en ella hefði verið. Inngrip samkeppnisyfirvalda á grundvelli þessara heimilda hljóti því að skoðast sem alger undantekning.

Það var mat löggjafans að aðstæður í efnahagslífinu kölluðu á að Samkeppniseftirlitið hefði víðtækari heimildir til þess að grípa inn í starfsemi fyrirtækja. Um heimildina sagði svo:

„Af þessu, og þeim breytingum sem lagðar eru til á 2. mgr. ákvæðisins, leiðir að 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 almannahagsmuni. Ekkert fyrirtæki getur átt réttmæta kröfu til þess að vera til frambúðar í yfirburðastöðu sem hindrar með alvarlegum hætti virka samkeppni.“

Skýrlega er tekið fram í athugasemdum frumvarpsins að aðeins verði gripið til þessara úrræða þegar ljóst sé að engin jafn árangursrík úrræði eru fyrir hendi. Kemur það jafnframt fram að það þurfi að vera skýrt að samkeppnishömlur séu fyrir hendi. Framangreind umfjöllun á reyndar fyrst og fremst við um uppskiptingu á félögum sem var einnig það sem helst kom fram í umræðum um efnið á þingi. Styður það fyrirtaldar ályktanir um að forsenda fyrir beitingu heimildarinnar sé sú, að ótvírætt sé sýnt fram á að aðstæður á tilteknum markaði hamli heilbrigðri samkeppni.

Lagðar voru til breytingar á ákvæðinu af meirihluta viðskiptanefndar. Í nefndaráliti segir svo um ástæður breytinganna:

„Nefndin leggur til nokkrar breytingar á orðalagi 2. gr. Í fyrsta lagi að í stað orðanna „raskar samkeppni“ komi orðin „skaðleg áhrif á samkeppni“, þ.e. að ákvæðið eigi við um aðstæður eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni. Með þessu áréttar nefndin að Samkeppniseftirlitið verður að hafa metið aðstæðurnar eða

háttsemina skaðlegar til að ákvæðinu verði beitt. Í öðru lagi að gerð verði viðbót við 1. máls. um að aðstæður eða háttsemi teljist vera almenningi til tjóns til að unnt verði að beita heimildinni. Þessi tillaga er ekki efnisleg breyting enda eru samkeppnislög sett til verndar neytendum. Breytingartillögunni er ætlað að hnykkja á því að heimildinni verði ekki beitt nema aðstæður eða háttsemi fyrirtækis séu þess háttar að það liggi fyrir að neytendur hafi orðið fyrir tjóni af völdum hennar. Í þriðja lagi er lagt til að við c-lið 2. gr. bætist tilvísun til meðalhófsreglu sem er í gildandi lögum en hefði fallið brott yrði frumvarpið óbreytt að lögum. Er því lagt til að í c-lið verði kveðið á um að Samkeppniseftirlitið geti beitt nánar tilteknum úrræðum í réttu hlutfalli við það brot sem hefur verið framið eða þær aðstæður eða þá háttsemi sem er til staðar.“

Með tillögum nefndarinnar var ákvæðinu breytt nokkuð og heimildirnar að einhverju leyti skýrðar. Verður að líta sérstaklega til þess sem fram kemur í nefndarálitinu við túlkun heimildarinnar þannig að heimildinni verði t.a.m. ekki beitt nema aðstæður á markaði séu almenningi til tjóns og skulu þá meðalhófssjónarmið höfð að leiðarljósi.

Framangreint ákvæði verður ekki skilið öðruvísi en svo að gera verði sérstaklega strangar kröfur til sönnunar á tjóni neytenda þannig að hafið sé yfir vafa að slíkt tjón hafi orðið. Samkeppniseftirlitið hefur ekki fullnægt þeirri skyldu sem á stofnuninni hvílir að þessu leyti. Er líklega ekkert tjón neytenda fyrir hendi líkt og rakið hefur verið hér á undan, auk þess sem takmarkaður jarðvegur er fyrir þegjandi samhæfingu.

Í umræðum um heimild c-liðar 1. mgr. 16. gr. kom fram sú afstaða þingmanna að gera þyrfti mjög strangar kröfur til beitingar heimildarinnar og að vanda þyrfti vel til verka áður en íþyngjandi fyrirmælum væri beint að tilteknum fyrirtækjum. Var það afstaða sumra þingmanna að lögin fullnægðu ekki stjórnskipulegum áskilnaði til slíkra heimilda vegna þess hversu lítt heimildin væri útfærð. Verður hér vikið nánar að þeim sjónarmiðum.

5.2 Stjórnarskrá

Ekki er fjallað með ítarlegum hætti um stjórnskipulegar heimildir til setningar reglu c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins en þær komu mjög til umræðu þegar heimild Samkeppniseftirlitsins til inngripa í markaði þar sem ekki hafa átt sér stað brot á samkeppnislögum var lögfest. Er óhjákvæmilegt þegar ákvæðið er túlkað að líta til eignaréttarákvæðis stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 þegar metið er hvort beiting ákvæðisins kemur til greina. Er 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar svohljóðandi:

„Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“

Þá er einnig mælt fyrir um rétt manna til þess að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa í ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar. Er ákvæðið svohljóðandi:

„Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.“

Af þessu leiðir að hvorki eignaréttur né atvinnufrelsi verða skert án þess að almenningsþörf krefji. Leiðir af þessum ákvæðum ákveðnar kröfur sem gera verður til beitingar heimildar c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Verður að skoða ákvæðin sem svo að einungis geti komið til skerðingar á

eignaréttindum eða atvinnufrelsi að því leyti sem Samkeppniseftirlitið skýrlega sýnir fram á að slíkt sé nauðsynlegt og í tilvikum þar sem þau lagaákvæði sem þá er byggt á séu nægilega skýr um beitingu þeirra heimilda.

Rétt er að fram komi að ekkert er óeðlilegt við það að fyrirtæki njóti mikillar markaðshlutdeildar og hafi sterka stöðu á markaði. Það er eðlilegur fylgifiskur þess að fyrirtæki veiti neytendum þá þjónustu sem þeir sækjast eftir.

Vegna framangreindra ákvæða stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands verður að gera ákveðnar kröfur til skýrleika heimilda til inngripa í atvinnustarfsemi. Í fyrirhugaðri heimild er hins vegar ekki að finna nema takmarkaða leiðsögn um það hvaða aðstæður það eru sem leiða til beitingar heimildarinnar og er erfitt að sjá af lestri lagatextans með hvaða hætti ákvæðið verður túlkað. Ákvæðið er því ekki í anda þess réttaröryggis og þeirrar festu sem ríkja þarf um eignaréttindi manna eins og þau birtast í stjórnarskrá. Felur ákvæðið í sér aukna óvissu í íslensku atvinnulífi vegna þess hversu opið og matskennt það er. Takmörkuð krafa er gerð í lögnum um þá málsmeðferð sem nauðsynleg er áður en ákvæðinu verður beitt, en þar er vísað til ýmissa óljósra hugtaka.

Orðalag 16. gr. c samkeppnislaga er óskýrt og umfjöllun í greinargerð veitir takmarkaða vísbendingu um beitingu heimildarinnar. Verður ekki talið að það nægi til skýringar ákvæðisins að vísa til þess að sambærileg ákvæði séu fyrir hendi í erlendum rétti. Skortir verulega á það að afmarkað sé í ákvæðinu hvers konar aðstæður geti leitt til inngripa. Þá veitir ákvæðið enga sérstaka leiðbeiningu um það hvers eðlis inngripin gætu orðið. Sést þetta best á kafla Samkeppniseftirlitsins um möguleg úrræði í frummatsskýrslu. Þar er talinn upp langur listi mögulegra úrræða sem varla geta öll átt við.

Ástæður þess að samkeppni er skert á mörkuðum geta verið af ýmsum toga og þarf það ekki að vera einungis vegna fyrirtækjanna sjálfra sem á markaðnum starfa. Aðgerðir opinberra aðila eru ekki síður líklegar til þess að hafa áhrif á það með hvaða hætti markaðir þróast. Vegna þess hversu flókið nútímaviðskiptalíf getur verið er erfitt að hafa vissu um það hverjar ástæður þess eru að einstakir markaðir hafa þróast með þeim hætti sem þeir hafa gert. Þá sýnir reynslan að erfitt er að spá fyrir um framtíðina. Beiting ákvæðis c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga getur aldrei komið til nema skýr sönnun liggja fyrir um þær aðstæður sem eru skaðlegar samkeppni og ljóst að þær aðgerðir sem lagðar eru til hafi tilætluð áhrif.

5.3 Lögmæti stjórnvaldsákvæðana

Í íslenskrri lögfræði hefur verið um það fjallað í hvaða tilvikum sé þörf á settum lögum, eða með öðrum orðum hvaða fyrirmæli verði aðeins sett með lögum, en stundum háttar þannig til að óheimilt er að setja tiltekin fyrirmæli með öðrum hætti.

Nokkur ákvæði stjórnarskrár áskilja berum orðum að eitthvað skuli ákveðið með lögum. Þeim málefnum verður ekki skipað með öðrum hætti. Löggjafinn einn getur breytt þeim ákvæðum sem hann sjálfur hefur sett. Er það viðurkennd regla í íslenskum rétti, að skerðing á eignum eða frjálsræði einstakra aðila geti aðeins átt sér stað samkvæmt lögum eða með heimild í lögum. Sambærileg krafa er almennt gerð í þeim ríkjum sem búa við lýðræði. Áhersla er jafnframt lögð á að veita mannréttindum sérstaka vernd í stjórnarskrá eða með öðrum tryggum hætti og að vernda athafnafrelsi einstaklinganna fyrir afskiptum handhafa ríkisvaldsins á hverjum tíma. Krafan er um að til allra slíkra afskipta þurfi sett lög séu afskiptin á annað borð heimil. Takmarkar reglan því heimildir framkvæmdavaldsins til þess að takmarka athafnafrelsi borgaranna.

Tengist þetta hugmyndum um réttarríkið, þar sem réttarstaða manna skal ráðast af almennum lagareglum en ekki af tilfallandi ákvörðunum framkvæmdavaldshafa. Ekki er á því nokkur vafi að þessar kenningar njóta almennrar viðurkenningar hér á landi og eru lagðar til grundvallar í dómaframkvæmd.

Þó mögulegt sé að stjórnvald geti sett almennar reglur getur það aðeins átt við innan efnismarka viðkomandi laga. Er stjórnvöldum almennt þörf á að hafa lagaheimild þegar gripið er til aðgerða eða þegar fyrirmæli eru sett. Meginreglan um sérstaka lagaheimild til handa stjórnvöldum er óumdeild og sér í lagi þegar um er að ræða réttarreglur sem á einn eða annan hátt skerða eða takmarka eignir eða frjálsræði borgaranna. Hefur þessi meginregla verið nefnd lögmætisreglan.

Af lögmætisreglunni leiða ákveðnar takmarkanir á stjórnvaldsákvörðunum almennt. Felur reglan í sér að réttlægri réttarheimild getur ekki brotið í bága við rétt hærrí réttarheimild. Samkeppnislög mega þannig ekki brjóta í bága við stjórnarskrá og verður að túlka þau þannig að fyllsta samræmis sé gætt. Þá ganga sett lög fram stjórnvaldsákvörðunum svo sem ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt felst í lögmætisreglunni lagaáskilnaðarregla sem felur það í sér að ákvarðanir stjórnvalda verða að byggja á heimild í lögum. Þeim mun tilfinnanlegri sem íhlutun stjórnvalda er þeim mun meiri kröfur þarf að gera til þeirrar lagaheimildar sem stjórnvöld byggja athafnir sínar á. Kemur þetta m.a. fram í dómi Hæstaréttar nr. 634/2007 þar sem segir að íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun verði að byggja á skýrri lagaheimild.

Af þessu leiðir að Samkeppniseftirlitið hefur ekki heimild til þess að grípa til aðgerða á grundvelli 16. gr. c nema þeirra sem skýrlega eru heimilaðar af ákvæðinu enda gangi slíkar ákvarðanir ekki í berhöggi við aðrar rétt hærrí réttarheimildir, svo sem þau ákvæði stjórnarskrár sem hér hafa verið rakin. Má ætla að sumar þeirra tillagna sem fram koma í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins séu utan þess sem heimilt er samkvæmt þessum reglum.

5.4 Meðalhófsreglan

Í 12. gr. stjórnsýslulaga er að finna svokallaða meðalhófsreglu:

„Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.“

Leggur reglan ákveðnar kvaðir á stjórnvöld við ákvarðanatöku þeirra. Öll skilyrði sem sett eru þurfa að vera til þess fallin að ná því markmiði sem stjórnvöld ætla sér og mega ekki ganga lengra en ástæða er til.

Þá er einnig innbyggð sérstök meðalhófsregla í 16. gr. c þannig að einungis verði gripið til breytinga á skipulagi fyrirtækja þegar sýnt þykir að breytingar á atferli geti ekki leitt til jafn árangursríkrar niðurstöðu.

Hefur verið álitnið í fræðiskrifum að fyrir hendi sé stjórnskipuleg meðalhófsregla.⁸ Mannréttindadómstóll Evrópu hefur jafnframt talið að í ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu felist meginregla um meðalhóf án þess þó að hún sé skráð í sáttmálann. Inntak reglunnar væri þá það að þegar mannréttindi eru takmörkuð má löggjafinn ekki ganga of langt miðað við markmið viðkomandi

⁸ Björg Thorarensen. Stjórnskipunarréttur mannréttindi.

löggjafar og að nauðsynlegt sé að sýna fram á nauðsyn þeirra takmarkana sem um er að ræða. Hið sama myndi þá eiga við um mannréttindareglur stjórnarskrár íslenska lýðveldisins, þ. á m. eignaréttinn.

Í ljósi þeirrar verndar sem mannréttindi njóta í samfélaginu verður að gera mjög strangar kröfur til beitingar heimildar c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Er óhjákvæmilegt að öll beiting reglunnar takmarki með einhverjum hætti eignarétt og því að sama skapi óhjákvæmilegt að meðalhófs sé gætt við alla ákvarðanatöku á grundvelli ákvæðisins.

Mannréttindavernd N1 og annarra olúfélaga er ekkert minni þrátt fyrir að um fyrirtæki sé að ræða. Í því samhengi er rétt að hafa í huga að eigendur N1 skipta hundruðum þar sem félagið er skráð í kauphöll. Niðurstaða markaðsrannsóknar Samkeppniseftirlitsins getur vel haft áhrif á eftirspurn eftir hlutabréfum félagsins sem og áhrif á verð þeirra með tilheyrandi afleiðingum fyrir hluthafana. Sést það meðal annars á því að bréfin lækkuðu strax eftir útgáfu frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins og voru lítil viðskipti með bréfin lengi á eftir.

Verður að skoða aðdraganda og tilgang þeirra ákvæða samkeppnislaga sem lúta að heimildum Samkeppniseftirlitsins til breytinga á atferli fyrirtækja í þessu samhengi. Samkvæmt því sem fram kemur í greinargerð með lögum nr. 14/2011 og þegar hefur verið rakið, var megingilgangur ákvæðanna sá að bregðast við alvarlegri efnahagskreppu og sérstökum aðstæðum sem henni fylgdu sem og að stuðla að því að samkeppni styðji við uppgang efnahagslífsins.

Í því ljósi verður að efast um að nokkur ívilnun af því tagi sem Samkeppniseftirlitið leggur til í frummatsskýrslu sinni geti haft áhrif til úrbóta. Svo sem fram kemur í frummatsskýrslunni hefur arðsemi olúfélaganna verið misjöfn á því tímabili sem er til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu. Olúfélögin hafa öll farið gegnum fjárhagslega endurskipulagningu eða meiriháttar breytingar af einhverju tagi á því tímabili sem til skoðunar er. Við blasir að nú keppa sín á milli endurskipulögð olúfélög sem öll eru vel í stakk búin til þess að keppa með virkum hætti hvert við annað. Verður ekki annað ætlað en að aðstæður séu með öðrum hætti en þegar lögin voru sett og því engin ástæða til þess að beita íþyngjandi skilyrðum gagnvart félögunum nú.

Rannsókn Samkeppniseftirlitsins er að mestu bundin við árabilið 2005 til 2012. Stór hluti þess tímabils einkenndist af afleiðingum bankahrunsins og meðfylgjandi hruni gjaldmiðilsins. Rannsóknartímabili Samkeppniseftirlitsins lauk fyrir nokkrum árum og liggur ekki enn fyrir hvenær rannsókninni muni ljúka endanlega. Eignarhald, starfsumhverfi og starfshættir N1 hafa breyst frá því sem var á rannsóknartímabili Samkeppniseftirlitsins. Síðustu 5 árunum hafa einnig fylgt miklar breytingar í starfsháttum félagsins og á markaði þess. Félagið telur því fráleitt að ákvarðanir um mögulega íhlutun um starfsemi þess verði grundvallaðara á rannsókn sem beindist að liðnum tíma og endurspeglar ekki núverandi aðstæður.

Tekið skal fram að brot gegn 11. gr. samkeppnislaga veita Samkeppniseftirlitinu heimild til inngripa í starfsemi félaga. Vegna þess að brotum á ákvæðinu fylgja nú orðið almennt þungar sektir verður að ætla að varnaðaráhrif ákvæðisins séu allmikil. Því er ótvírætt minni ástæða en ella til þess að beita inngripum á markaði þegar engin brot eru fyrir hendi.

5.4 Síðbreytilegar aðstæður á mörkuðum

Rétt er að nefna að aðstæður á mörkuðum eru síðbreytilegar. Nokkrar slíkar breytingar eru nefndar í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins, svo sem breytt innkaupafyrirkomulag Atlantsolíu og breytt innkaup olúfélaga á eldsneyti erlendis frá.

Í fjölmiðlum hefur að undanfögnu verið sagt frá því að verslunardeðjan Krónan hyggist hefja eldsneytissölu á lóðum þar sem keðjan er með starfsemi.⁹ Munu jafnframt vera upp áform af hálfu verslunardeðjunnar Costco að hefja starfsemi hér á landi. Stendur vilji félagsins til þess að selja eldsneyti á þeirri lóð sem félagið hefur tryggt sér.¹⁰ Ætla verður að nokkuð líklegt sé að þessi áform muni ganga eftir.

Þá er ekki langt síðan Atlantsólía hóf starfsemi hér á landi. Má ráða af þessu að ávallt sé mögulegt að nýir aðilar hasli sér völl á markaðnum. Skapar það viðvarandi þrýsting á þau félög sem fyrir eru að gera vel.

Einnig hafa orðið breytingar í lagaumhverfi og eftirspurn neytenda. Þannig aka nú margir bifreiðum með svokölluðum tvígengisvélum eða rafbílum. Kallar það á breytingar í framboði á eldsneyti. Óvíst er hvernig þróunin verður að þessu leyti í framtíðinni.

Lagabreytingar á borð við setningu laga nr. 40/2013 um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi hafa einnig falið í sér nýjar áskoranir fyrir olíufélögin sem þurfa nú að tryggja sér heppileg íblöndunarefni í eldsneyti sitt.

Nýverið hóf Skeljungur samstarf við 10-11 um rekstur verslana á bensínstöðvum. Heimilaði Samkeppniseftirlitið samstarfið sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 28/2015 *Beiðni Rekstrarfélagsins Tíu ellefu ehf. og Skeljungs hf. um undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga vegna rammisamnings um leigu á fasteignum fyrir dagvöruverslanir*. Hafa síðan verið reknar 10-11 verslanir á tilteknum sölustöðum Skeljungs. Hér er um að ræða breytingu sem hefur þegar rutt sér til rúms á Bretlandseyjum þar sem Shell starfar með Waitrose, BP með Marks & Spencer og Texaco með The Co-operative. Skeljungur hefur greinilega metið það sem svo að þarna séu fyrir hendi möguleikar til hagræðingar í rekstri eldsneytisstöðva.

Að einhverju leyti fer samkeppni á milli olíufélaganna fram í gegnum þjónustuframboð en margs konar þjónusta er veitt á eldsneytisstöðvum sem er hluti ástæðu þess að neytendur velja að skipta við tiltekinn aðila.

Sú staðreynd að markaðir eru hvíkir leiðir til þess að erfitt er að sýna fram á með óyggjandi hætti að tiltekin háttsemi á markaði kunni að vera samkeppni til hnjóðs. Sama á við um sönnun þess að tilteknar aðgerðir sem eigi að efla samkeppni hafi slík áhrif í raun. Í því ljósi og vegna þess sem hér er reifað um lagaheimildir Samkeppniseftirlitsins verður að gera afar strangar kröfur til sönnunar á þeim atriðum sem Samkeppniseftirlitið fjallar um í frummatsskýrslu sinni.

5.5 Orðlagið „Skaðlegt samkeppni“

Í meðförum þingsins var orðalaginu „raskar samkeppni“ breytt í „skaðlegt samkeppni“ eins og það er nú í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Verður að ætla að með því hafi ákvæðið verið þrengt þannig að smávægileg röskun teljist ekki fullnægjandi til þess að skilyrðum beitingar c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga verði talið fullnægt. Þarf að vera um það að ræða að aðstæður séu beinlínis skaðlegar samkeppni.

⁹ Sjá t.a.m. <http://www.visir.is/kaupas-skodar-bensinsolu-vid-verslanir-kronunnar/article/2015150928708>

¹⁰ Sjá t.a.m. http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2015/09/24/16_bensindaelur_vid_costco/

Svo sem vikið hefur verið að, og vikið verður nánar að hér á eftir, þá er sú skaðsemi sem Samkeppniseftirlitið telur að sé fyrir hendi á markaðnum gagnvart samkeppni ekki fyrir hendi. Það er afstaða N1 að þegar verð olíufélaganna eru borin saman við kostnað félaganna af flutningi og dreifingu á eldsneyti, auk alls miðlægs kostnaðar fáist allt önnur mynd en sú sem dregin er upp í frummatsskýrslunni. Telur N1 töluverða samkeppni einkenna markaðinn og sérstaklega á þeim hlutum hans sem fjallað er um í frummatsskýrslunni. Ekki er fjallað ítarlega um markaðinn fyrir sölu á þotueldsneyti til innanlandsflugs en þar eru aðstæður óheppilegar samkeppni þar sem Skeljungur á nær alla aðstöðu sem máli skiptir til dreifingar og geymslu á slíku eldsneyti innan íslenskra flugvallasvæða.

Í ljósi þess að á almennum hluta markaðarins, sem er sá hluti sem Samkeppniseftirlitið lítur helst til, er sannarlega virk samkeppni og er engin stoð fyrir ályktun um að aðstæður á eldsneytismarkaði séu skaðlegar samkeppni.

Þá eru engar forsendur fyrir því að telja álagningu eina út af fyrir sig til marks um skaðlegar samkeppnisaðstæður þegar fyrir liggur að arðsemi af starfseminni að teknu tilliti til mikils kostnaðar er mjög hófleg. Sýnir arðsemin að samkeppni er fyrir hendi á markaðnum. Á Íslandi er ekki mögulegt að ná fram sömu hagkvæmni og á stærri og þéttbýlli svæðum.

5.6 Samandregið

Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið í þessum kafla verður ekki annað ályktað en að c-liður 1.mgr. 16. gr. samkeppnislaga veiti Samkeppniseftirlitinu afar takmarkaða heimild til inngripa í starfsemi fyrirtækja á markaði. Sé ákvæðið óljóst og vafasamt hvort það standist stjórnskipulegar kröfur. Verður engan vegin talið að heimilt sé að grípa til inngripa nema hafið sé yfir vafa að fyrir hendi sé háttsemi sem er neytendum til tjóns og hefur skaðleg áhrif á samkeppni.

Það er afstaða N1 að engri slíkri háttsemi sé til að dreifa á markaðnum heldur sé þvert á móti mikil samkeppni á íslenskum eldneystismarkaði.

6. Athugasemdir um áhrif opinberra aðila

Ýmsir opinberir aðilar hafa áhrif á markaðinn fyrir eldsneytissölu enda gilda margvísleg lög um starfsemi íslensku olíufélaganna. Löggjöfin hefur ýmis konar áhrif á félögin sem starfa á markaðnum. Verður ekki ætlað að þau áhrif séu mjög neikvæð í samkeppnislegu tilliti.

6.1 Afskipti hins opinbera; Regluverk, skipulagsmál og Flutningsjöfnunarsjóður

Í frummatsskýrslunni kemur fram það mat Samkeppniseftirlitsins að margs konar regluverk og framkvæmd stjórnvalda, s.s. framkvæmd og umgjörð skipulagsmála, ásamt umgjörð og upplýsingamiðlun Flutningsjöfnunarsjóðs, sé ekki til þess fallið að auka samkeppni. Telur Samkeppniseftirlitið ýmis rök mæla með því að gerðar verði breytingar á ýmsum þáttum sem varða opinbera aðila.

Félagið tekur undir þessi sjónarmið, a.m.k. að hluta til, og fagnar því ef endurbótum verður komið á hvað sum tilgreindra atriða varðar. Ljóst má vera að opinberir aðilar hafa ýmis konar áhrif á markaðinn fyrir sölu á eldsneyti sem í mörgum tilvikum eru neikvæð fyrir þá sem á markaðnum starfa sem og neytendur.

6.2 Flutningsjöfnun

Félagið telur að skoða megi umgjörð Flutningsjöfnunarsjóðs meðal annars með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin eru í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins. Þó skal það haft í huga að jöfnun flutningskostnaðar skiptir ýmsa aðila á landsbyggðinni verulegu máli sem vegna flutningsjöfnunarinnar fá eldsneyti á hagstæðara verði en ella.

Að mati N1 er rétt að sýna sjónarmiðum þeirra skilning sem telja það mikilvægt að landið sé allt í byggð og að skapa þurfi grundvöll fyrir fjölbreytta atvinnustarfsemi utan höfuðborgarsvæðisins.

Sú upplýsingamiðlun sem á sér stað vegna Flutningsjöfnunarsjóðs er ekki mikið meiri en sú sem á sér á stað á erlendum mörkuðum og má deila um hversu skaðlegar samkeppni þær upplýsingar sem miðlað er úr sjóðnum eru.

Í ljósi áhyggna Samkeppniseftirlitsins af því að samhæfing keppnauta eigi sér stað í gegnum Flutningsjöfnunarsjóð má vel hugsa sér að stjórnkerfi Flutningsjöfnunarsjóðs verði tekið til endurskoðunar.

6.3 Opinber innkaup og skipulagsmál

Í frummatsskýrslu sinni leggur Samkeppniseftirlitið til að samkeppnismat fari fram við úthlutanir lóða, m.a. þannig að litið verði til þeirra sjónarmiða þegar eldsneytisstöðvar eru byggðar. Má taka undir það með Samkeppniseftirlitinu að æskilegt sé að sveitarfélög hugi að hagsmunum annarra fyrirtækja sem starfa á markaði þegar ákvarðanir eru teknar sem fela í sér úthlutun gæða eða aðrar ákvarðanir sem geta haft áhrif á samkeppni. Eigi að síður er vandséð að það geti orðið til þess að lækka kostnað olíufélaganna og þar með að lækka verð ef sveitarfélög heimila stórtæka uppbyggingu eldsneytisstöðva. Fleiri eldsneytisstöðvar myndi þýða minna gegnumstreymi og þar með hærri kostnað á selda einingu og því líklega hærra verð.

Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á mikilvægi opinberra útboða í frummatsskýrslu sinni og má taka undir það. Hefur N1 ekki rekið sig sérstaklega á það að pottur sé brotinn hvað framkvæmd stjórnvalda varðar að þessu leyti, en umræðu um opinber útboð er fagnað.

6.4 Undanþáguheimildir í samkeppnislögum

Samkeppniseftirlitið fjallar nokkuð um undanþáguheimildir í samkeppnislögum. Lýtur umfjöllunin að heimild stofnunarinnar til þess að veita undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga við ólögmætu samráði sbr. 15. gr. laganna. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Samkeppniseftirlitið getur veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“

Samkeppniseftirlitið fjallar sérstaklega um veitingu slíkra undanþága þar sem því hefur verið haldið fram við stofnunina að aðgangur að ómissandi aðstöðu á borð við birgðatanka geti hamlað samkeppni. Hafi keppinautar í sumum tilvikum borið því við að þörf á undanþágu takmarki getu til þess að samnýta mikilvæga aðstöðu.

Samkeppniseftirlitið hafnar því að 10. gr. samkeppnislaga geti talist fela í sér hindrun á virkri samkeppni og heldur því þvert á móti fram að bann við ólögmætu samráði sé forsenda þess að samkeppni þrífist yfir höfuð. Samkeppniseftirlitið er þar að svara sjónarmiðum Skeljungs, Olíudreifingar og Atlantsolíu sem dregin eru saman með eftirfarandi hætti:

„Í sjónarmiðum sínum byggir Skeljungur á því að fyrirtækin á eldsneytismarkaðnum hafi undanfarin ár sótt um undanþágur fyrir samstarfi sem tekur til birgða- og dreifingarstigsins en málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins hafi dregist á langinn eða ákvörðun ekki tekin um undanþáguna. Atlantsolíu tekur í sama streng í svörum sínum og bendir á að þetta torveldi hagræðingarmöguleika á birgða- og dreifingarstiginu. Kemur fram í upplýsingum Atlantsolíu að hegðun fyrirtækjanna hafi ekki staðið í vegi þessarar samnýtingar heldur „óskýr afstaða eða óljós svör Samkeppniseftirlitsins um það hvernig slíku samstarfi ætti að vera háttáð og hvort það sé leyfilegt.“ Benti Atlantsolíu á að félagið hefði haft mörg undanþáguerindi til umfjöllunar hjá Samkeppniseftirlitinu en þau ekki verið afgreidd af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Hliðstæð sjónarmið er að finna í svörum Olíudreifingar, þ.e. að það hindri uppbyggingu að óvissa sé um hvort og hvaða samstarf sé heimilt á milli þeirra fyrirtækja sem séu starfandi á markaðnum og svör frá Samkeppniseftirlitinu við undanþágubeiðni berist seint eða ekki“

Samkeppniseftirlitið bendir sérstaklega á að í Evrópu hefur ábyrgðin á því að meta hvort samstarf fullnægi skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga til þess að fá undanþágu verið færð á fyrirtækin í auknum mæli. Sé því ekki þörf á því að óska eftir undanþágu og fá hana samþykkt áður en samstarf hefst.

Fyrirtækin geti hins vegar borið á því ábyrgð ef samstarf hefst sem er í trássi við 10. gr. samkeppnislaga (eða öllu heldur í trássi við sambærilegt ákvæði sáttamálans um innri starfsemi Evrópusambandsins).

Samkeppniseftirlitið hafnar því að stofnunin hafi dregið lappirnar við töku ákvarðana um veitingu undanþága frá 10. gr. samkeppnislaga og bendir sérstaklega á nokkrar undanþágur því til stuðnings sem allar varða eldsneytismarkaðinn með einum eða öðrum hætti. Loks er svo tekið fram að stofnunin hafi mátt búa við vaxandi álag og lækkandi fjárframlög sem hafi leitt til aukinnar forgangsröðunar verkefna.

Málatilbúnaður Samkeppniseftirlitsins er ekki fullkomlega skýr hvað varðar undanþágur. Þannig mætti lesa það úr svörum stofnunarinnar að hún telji skynsamlegt að taka upp það fyrirkomulag sem tíðkast víða erlendis að heimila samstarf án þess að veitt sé sérstök undanþága enda séu skilyrði 15. gr. uppfyllt. Óhjákvæmilega myndi sú regla leiða til þess að samstarf gæti hafist fyrir en ella þar sem ekki þyrfti að bíða eftir því að Samkeppniseftirlitið afgreiddi beiðni um undanþágu áður en samstarf hæfist.

Rétt er að benda á að ástæða þess að undanþágur frá samráðsbanni eru á annað borð veittar er sú að almennt er talið að í sumum tilvikum sé samstarf keppinauta hagkvæmt frá hvoru tveggja þjóðhagslegu sjónarhorni og hagsmunum neytenda. Því er vandséð að það þjóni sjálfstæðum tilgangi að tefja óhóflega samstarf keppinauta sem fellur undir skilyrði 15. gr. samkeppnislaga, enda væri með því dregið úr ábata neytenda af samstarfi sem kynni að vera ábatasamt.

Þá er fróðlegt að skoða ummæli Samkeppniseftirlitsins um forgangsröðun mála með hliðsjón af þeim tíma sem farið hefur í afgreiðslu nýjustu undanþágumálanna¹¹:

	Erindi	Ákvörðun	Dagar
Samstarf Vodafone og Nova	19. nóvember 2013	22. maí 2015	549
Borgarbílastöðin	12. janúar 2015	23. febrúar 2015	42
Lásabjónustan og Neyðarþjónustan	2. janúar 2015	30. janúar 2015	28
CABAS	30. apríl 2014	14. janúar 2015	259
Hreyfill	20. nóvember 2014	3. desember 2014	13
Tíu ellefu og Skeljungur	31. júlí 2014	30. október 2014	91
Nýja sendibílastöðin	20. febrúar 2013	13. júní 2014	478
Meðaltal			209

Meðalmálsmeðferðartíminn er 209 dagar, en athygli vekur að afgreiðsla mála sem varða leigubíla tekur afar skamman tíma. Helgast það líklega af því að slíkar undanþágur hafa verið veittar áður og eru gjarnan tímabundnar. Segja má að veigamestu undanþágurnar séu þær sem varða samstarf Vodafone og Nova, CABAS tjónakerfið og samstarf Tíu ellefu og Skeljungs. Af þeim er aðeins hægt að segja að ákvörðun um samstarf Tíu ellefu og Skeljungs hafi tekið skamman tíma. Þar sem Samkeppniseftirlitið var ekki að fjalla um CABAS í fyrsta skipti er erfitt að segja að 259 daga málsmeðfertími teljist stuttur.

Ekki verður séð af töflunni að forgangsröðun Samkeppniseftirlitsins leiði til ákjósanlegrar niðurstöðu fyrir neytendur eða að fullt samræmi sé í því hvernig málum er forgangsraðað. Vekur það sérstaklega athygli að undanþága tveggja fjarskiptafyrirtækja sem ætti að lækka kostnað þeirra, efla samkeppni á markaði og hafa jákvæð áhrif á neytendur skuli hafa verið 549 daga í rannsókn eins og fram kemur í töflunni.

¹¹ Miðað er við nýjustu ákvarðanir birtar á heimasíðu. Framlengingum fyrri undanþága er sleppt.

Framangreind mál lúta ekki sérstaklega að eldsneytismarkaðnum. Samkvæmt Samkeppniseftirlitinu voru fjórar undanþágubeiðnir til meðferðar við upphaf markaðsrannsóknar. Engin þeirra hefur verið afgreidd ennþá. Miðað við það hefur afgreiðsla undanþága verið svo þegar litið er til þeirra mála sem Samkeppniseftirlitið tilgreinir í umfjöllun sinni um undanþágur og eldsneytisafgreiðslu:

	Erindi	Ákvörðun	Dagar
Stofnun Olíudreifingar	26. apríl 1995	12. júlí 1995	77
Skipting bensínstöðva	30. nóvember 2004	11. mars 2005	101
EAK	6. júní 2005	22. júní 2005	16
Framlenging EAK	3. júlí 2007	10. ágúst 2007	38
Atlantsólía og Skeljungur	21. desember 2009	12. febrúar 2010	53
Úrgangsolía	17. maí 2011	17. október 2013	884
Tíu ellefu og Skeljungur	31. júlí 2014	30. október 2014	91
Rannsókn 1 ¹²	3. júní 2014	11. mars 2016	647
Rannsókn 2	3. júní 2014	11. mars 2016	647
Rannsókn 3	3. júní 2014	11. mars 2016	647
Rannsókn 4	3. júní 2014	11. mars 2016	647
Meðaltal			350

Samkvæmt töflunni hefur málsmeðferðartíminn aukist mjög mikið og er þó gert ráð fyrir að þau mál sem voru til meðferðar þegar tilkynnt var um markaðsrannsóknina hafi hafist á sama degi og markaðsrannsóknin og lokið við skil sjónarmiða þessara. Líklegt er að rannsókn þessara mála taki enn lengri tíma.

Í ljósi þess að málsmeðferðartími virðist lengjast verulega á síðustu árum og þá sérstaklega á eldsneytismarkaðnum má telja eðlilegt að Samkeppniseftirlitið bregðist við með einum eða öðrum hætti. T.a.m. væri hægt að leggja til við löggjafann að málsmeðferð undanþágumála væri breytt á þann veg sem lýst hefur verið þannig að keppinautar geti hafið samstarf telji þeir það fullnægja skilyrðum þess að njóta undanþágu en geri það þá á eigin ábyrgð.

6.5 Endurnýjanlegt eldsneyti

Samkeppniseftirlitið lýsir þeirri skoðun sinni í frummatsskýrslunni að löggjöf um endurnýjanlegt eldsneyti feli í sér aðgangshindrun þar sem þær gera ákveðnar kröfur til félaga um vöruframboð.

Taka má undir það að lögin hafa áhrif á starfsemi olíufélaga og geta haft áhrif til þess að hækka kostnað þeirra og þar með kostnað neytenda. Aftur á móti hafa lögin sambærileg áhrif á öll olíufélögin þannig að ekki er endilega um það að ræða að samkeppni á markaði sé skekkt sérstaklega vegna þessara laga.

Umsagnir um frumvarp til laga um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum benda ekki til þess að ástæða sé til þess að ætla að lögin feli í sér aðgangshindrun. Umsagnirnar voru aðallega tæknilegs eðlis, en meðal annars var olíufélögum og atvinnugreinasamtökum gefinn kostur á að veita umsögn. Nýttu fáir tækifærið og verður ekki séð að Samkeppniseftirlitið hafi óskað eftir því að fá að tjá sig um málið þegar það var til meðferðar á Alþingi.

¹² Hér er um að ræða rannsóknir sem tilgreindar eru í texta frummatsskýrslu án þess að tilgreint sé hvaða mál um er að ræða.

6.6 Eldsneytishópur orkuspárnefndar

Aðeins er fjallað stuttlega um eldsneytishóp orkuspárnefndar og setu í henni, en vísað er til kafla 5.7 um gagnsæi þar um. Liggur því ekki ítarlega fyrir af hverju þessi tiltekna nefnd er talin hafa sérstök áhrif til þess að auka gagnsæi umfram aðrar. Skýrslur nefndarinnar eru birtar opinberlega á heimasíðu Orkustofnunar, þar sem allir hafa aðgang að þeim. Gefnar hafa verið úr fjórar spár, síðast árið 2008. Orkuspárnefnd starfrækir einnig jarðvarmahóp og raforkuhóp. Í öllum þessum hópum sitja fulltrúar keppinauta, en ekki verður séð að Samkeppniseftirlitið hafi gert athugasemdir við aðra þætti starfsemi orkuspárnefndar en eldsneytishópsins. Ekki er ljóst hvaða starfsemi á vegum hópsins það er sem Samkeppniseftirlitið hefur sérstakar áhyggjur af.

7. Umfjöllun um mögulegar aðgerðir til úrbóta

Niðurstaða frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins er sú að á markaðnum séu fyrir hendi vísbendingar um samhæfða hegðun keppinauta, að olíufélögin séu lóðrétt samþætt og hafi hvata og getu til þess að neita keppinautum um aðgang að eldsneyti í heildsölu eða aðgang að birgðarými og að regluverk stjórnvalda sé til þess fallið að skaða samkeppni.

Samkeppniseftirlitið telur að þessi atriði valdi almenningi tjóni og að álagning á eldsneyti sé af þessum sökum hærrí en hún þyrfti að vera með þeim afleiðingum að neytendur verði fyrir tjóni. Samkeppniseftirlitið telur að grípa þurfi til aðgerða til þess að sporna við því.

N1 er sammála því mati Samkeppniseftirlitsins að æskilegt sé að hagræða á eldsneytismarkaði og lýsir yfir vilja til þess að vinna með Samkeppniseftirlitinu að aðgerðum í því skyni. N1 er hins vegar ekki fyllilega sammála forsendum Samkeppniseftirlitsins og sýn stofnunarinnar á það hvaða aðgerðir eru nauðsynlegar.

Tekið skal fram að Samkeppniseftirlitið telur aðeins að til staðar séu vísbendingar um að hegðun keppinauta sé samhæfð en ákvæði 16. gr. c áskilur að það þurfi að vera fullsannað. Þá getur lóðrétt samþætting leitt til aukinnar hagkvæmni og þar með ábata fyrir neytendur.

Svo sem rakið er í sjónarmiðum þessum er það mat N1 að neytendur hafi ekki orðið fyrir tjóni vegna háttsemi N1. N1 hefur kappkostað að reka félagið eins og best verður á kosið, kostnaði hefur verið haldið í lágmarki og kerfisbundið reynt að finna leiðir til þess að draga úr kostnaði í starfsemi félagsins. N1 hefur margoft haft frumkvæði að því að lækka verð og keppt við önnur olíufélög um viðskipti með virkum hætti. Það er mat N1 að forsendur útreikninga Samkeppniseftirlitsins á meintu tjóni neytenda séu svo gallaðar að ekkert verði á þeim byggt enda liggja ekkert annað fyrir en að álagning olíufélaganna sé hófleg.

Á undanförunum misserum hefur N1 freistað þess að lækka kostnað eins og komið hefur fram. N1 hefur einnig rekið sig á það að keppinautar félagsins hafa synjað félaginu um aðgang að nauðsynlegri aðstöðu. N1 hefur beint erindum til Samkeppniseftirlitsins vegna þessa og má telja að aðgengi að ómissandi aðstöðu feli í sér vandamál í einhverjum tilvikum. Í frummatsskýrslunni er bent á það sem rétt er að flæði gegnum eldsneytistöðvar er lítið. Gegnumstreymið á íslenskum stöðvum er reyndar svo lítið að jafnvel stærstu stöðvarnar á hér á landi teldust ekki nema meðalstöðvar á hinum Norðurlöndunum. Gegnumstreymi á hinum Norðurlöndunum er þó ekki svo mikið í samanburði við það sem þekkist í enn fjölmennari löndum.

N1 er sammála því mati Samkeppniseftirlitsins að það myndi leiða til aukinnar hagkvæmni að fækka eldsneytistöðvum á Íslandi. Félagið hefur lagt sig fram við að fækka bensínstöðvum og hagræða undanfarin ár. Þannig hefur félagið lokað 27 stöðvum frá árinu 2000, þar af 9 frá árinu 2005.

Með fækkun bensínstöðva er hægt að ná fram aukinni hagkvæmni í rekstri fari sama magn um þær stöðvar sem eftir eru enda næst þá betri nýting á fastan kostnað.

Miðlægur kostnaður minnkar hins vegar lítið við það að bensínstöðvum fækki þar sem lokun á bensínstöð hefur takmörkuð áhrif á miðlæga starfsemi. Til þess að ná fram umtalsverðri lækkun kostnaðar væri nauðsynlegt að að ná fram breytingum í miðlægum kostnaði.

Í skýrslu norsku samkeppnisstofnunarinnar um þarlandan eldsneytismarkað er helsta ástæða aukinnar framlegðar og þess munar sem er á framlegð í Noregi og Svíþjóð talin vera hátt þjónustustig í Noregi. Þjónustustig á Íslandi einnig tiltölulega hátt og gæti það haft áhrif til þess að auka álagningu.

Til viðbótar við það að fækka eldsneytisstöðvum mætti auðvitað draga úr þjónustu á bensínstöðvum. Með því móti mætti einnig lækka kostnað olúfélaganna. Félögin keppa hins vegar ekki aðeins í verðum heldur einnig í þjónustu. Því þyrfti skýr vilji neytenda að standa til þess að dregið yrði úr þjónustu.

Að mati N1 er miðlægur kostnaður það sem helst stendur aukinni hagkvæmni í rekstri olúfélaganna fyrir þrifum. Afar erfitt er að lækka miðlægan kostnað öðruvísi en með sameiningu olúfélaga.

7.1 Tillögur Samkeppniseftirlitsins um mögulegar úrbætur

Að mati N1 er ólíklegt að þær úrbætur sem Samkeppniseftirlitið leggur til í skýrslu sinni hafi tilætluð áhrif. Svo sem hér hefur verið rakið eru ekki ástæður til þess að hafa áhyggjur af eldsneytismarkaðnum í heild. Ekkert bendir til annars en að álagning og arðsemi olúfélaganna sé innan þeirra marka sem vænta má af olúfélögum sem starfa á Íslandi og keppa við hvert annað.

Þegar af þeirri ástæðu er ekki ástæða til þess að grípa til þeirra aðgerða sem Samkeppniseftirlitið nefnir. N1 hefur þegar nefnt tillögur að leiðum sem geta leitt til aukinnar hagkvæmni og þar með verðlækkunar. Til þess að ná fram aukinni hagkvæmni þarf fyrst og fremst að draga úr yfirbyggingu olúfélaga og minnka miðlægan kostnað þeirra. Taka tillögur Samkeppniseftirlitsins ekki á þessu svo nokkru nemi.

7.1.1 Eitt verð á landinu öllu

Víða í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er vikið að því að íslensk olúfélög setja upp sama verð á eldsneyti á öllum eldsneytisstöðvum sínum. Það er reyndar ekki hárnákvæmt eins og sakir standa þar sem tvö olúfélög reka sérstök afsláttarmerki þar sem boðið er sérstakt verð. Þá hefur annað þessara merkja, Orkan, nú hafið að selja eldsneyti á föstu verði án afsláttar á fjórum bensínstöðvum.

Lengi hefur verið sátt um það á Íslandi að verð sé hið sama í verslunum fyrirtækja sem starfa víða um land. Þekktist það t.a.m. í dagvöruverslun og byggingarvöruverslunum að boðin séu sömu verð um allt land. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið útskýri það ítarlega, sé það afstaða stofnunarinnar, að æskilegt sé að fyrirtæki setji upp ólík verð eftir því hvar á landinu vörur eru seldar eða þjónusta veitt.

Ætla má að neytendur yrðu ekki sáttir við að verulegur munur væri á verðum eftir landshlutum. Samkeppniseftirlitið verður því að taka skýra afstöðu til þess hvort stofnunin telji það samrýmanlegt samkeppnislögum að verð séu eins eftir landshlutunum eða hvort það samræmist betur markmiðum laganna að þau séu ólík.

Í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins kemur fram að stofnunin ætlar að verð ætti að vera mun hærra víða utan höfuðborgarsvæðisins vegna hærri dreifingarkostnaður. Má færa fyrir því rök að aukinn dreifingarkostnaður eigi að leiða til hærri verðs. Aftur á móti næst fram hagkvæmni í dreifingu með því að dreifa eldsneyti til margra staða þannig að stöðvar á afskekktum stöðum njóta þess ef viðkomandi félag dreifir einnig til annarra nálæggra staða. Þá er fjármagnskostnaður gjarnan lægri út á landi þar sem lóðir eru ódýrari, auk þess sem búnaður er endurnýjaður sjaldnar.

7.1.2 Aðgangur að heildsölu og birgðarými

Tekið skal fram að N1 hefur á undanförunum misserum kannað sérstaklega hvernig lækka mætti kostnað í starfsemi félagsins. Hefur þar allt verið undir og meðal annars starfsemi Olíudreifingar. N1 er mjög í mun að tryggja að full hagkvæmni náist við dreifingu á olíu í gegnum Olíudreifingu. Mögulegt er að gera þurfi breytingar á félaginu svo kostir þess að reka dreifingarfyrtæki af þessu tagi séu nýttir til fulls. N1 telur að fyrirtæki á markaðnum geti og muni finna leiðir til þess að draga úr kostnaði, hafi þau til þess svigrúm.

N1 getur ekki tekið undir að heppilegt sé að selja birgðastöðvar til sjálfstæðra aðila. Með því myndi skapast veruleg hættu á því að eigandi birgðastöðva myndi hækka verð upp úr öllu valdi með tilheyrandi verðhækkunum á eldsneytisverði til neytenda. Það myndi ekki leiða til hagkvæmrar niðurstöðu. Ólíklegt er að finna megi leið til þess að tryggja að verð slíkra félaga eða slíks félags séu hófleg.

Það er ekki ítarlega rökstutt af hverju Samkeppniseftirlitið telur þörf á því að ganga svo langt að stofna sérstök og sjálfstæð félög um birgðahald sem aðskilin væru annarri starfsemi og jafnvel seld þriðja aðila eða hvernig það ætti að tryggja samkeppni. Verður að ætla að meðalhófssjónarmið myndu mæla því í mót að gengið yrði svo langt nema sýna mætti fram á það að nauðsynlegt væri að reksturinn yrði skilinn frá. Ekki er sýnt fram á þörfina á slíkum aðskilnaði. T.a.m. er ekki bent á nýleg dæmi þess í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins að aðilum hafi verið neitað um kaup á eldsneyti úr birgðarými Olíudreifingar. Ólíklegt er að svo yrði gert væri óskað viðskipta á eðlilegum kjörum.

Ítrekað skal að helsta ástæða óhagkvæmni íslenskra olíufélaga er hár miðlægur kostnaður. Ólíklegt er að hann myndi lækka við það að olíufélagunum væri gert skylt að stofna sérstök óháð félög um birgðageymslur sínar. Þvert á móti er líklegt að kostnaður við birgðahald myndi aukast. Í þessu sambandi væri áhugavert að kanna hver áhrif það hafði á hag neytenda er tilskipunum Evrópusambandsins um samkeppni í raforkukerfinu var hrundið í framkvæmd og þannig klippt á samband raforkuflutnings og dreifingar við framleiðslufyrirtækin. Margir munu ætla að það hafi leitt af sér mikinn kostnaðarauka og til muna meiri en svaraði þeim ávinningi sem leiddi af samkeppni sem að var stefnt. Þegar Samkeppniseftirlitið bendir á að erlendis þekkist dæmi þess að fyrirtæki starfi aðeins á hluta markaðarins er nauðsynlegt að hafa í huga að þar er yfirleitt um að ræða mjög stór fyrirtæki og mun stærri en íslensku olíufélagin. Þau geta því náð umtalsverðri stærðarhagkvæmni þrátt fyrir að sinna aðeins afmarkaðri þjónustu.

Grundvallaratriðið er þó að Samkeppniseftirlitið byggir afstöðu sína til álagningar olíufélaganna á afar veikum grunni og verður ekki talið sannað að breyting í þessa veru geti leitt til þess að álagning lækki frá því sem nú er.

7.1.3 Sjálfstæði keppinauta

Samkeppniseftirlitið gerir tillögu um að sett verði fyrirmæli um takmörkun á tíðni verðbreytinga olíufélaga. Stofnunin mótmælir í reynd þessari tillögu þar sem bent er á í frummatsskýrslunni að þessi aðferðafræði virðist ekki hafa leitt til hagfelldrar niðurstöðu þar sem hún hefur verið reynd.

Því til viðbótar má svo bæta við að þýska samkeppnisstofnunin hefur hafnað því að þessi aðferð sé heppileg í Þýskalandi. Meginástæða þess sé sú að eldsneytisverð breytist hvort eð er einu sinni á dag að jafnaði.¹³ Því væri ólíklegt að breytingin myndi hafa í för með sér grundvallarbreytingu á

¹³ Bundeskartellamt. 2011. Fuel Sector Inquiry, bls. 30-31

verðlagningu þarlandra olúfélaga. Samkeppniseftirlitið hefur auk þess ekki kannað hvernig verðbreytingum er hagað hér á landi.

N1 telur þessa tillögu ekki líklega til þess að hafa jákvæð áhrif á olúmarkaðinn og er vandséð að hún myndi leysa þann vanda sem Samkeppniseftirlitið telur að sé fyrir hendi.

Samkeppniseftirlitið hefur sérstakar áhyggjur af upplýsingamiðlun sem á sér stað í Flutningsjöfnunarsjóði. Ekkert sérstakt bendir til þess að þessi upplýsingamiðlun hafi afgerandi áhrif á markaðinn. Svo sem rakið hefur verið hér greinir hagfræðinga nokkuð á um það hvort hagkvæmt sé að draga úr upplýsingum sem markaðsaðilar hafa.

Samkeppniseftirlitið telur sérstaka ástæðu til þess að ætla að samrekstur N1 og Olís í Olúdreifingu hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Álitur Samkeppniseftirlitið að forsendur ákvörðunar 23/1995 um samreksturinn séu ekki að öllu leyti enn fyrir hendi og kunni að vera ástæða til aðgerða vegna samstarfsins.

Vegna þess skal ítrekað að N1 hefur beint sjónum sínum að Olúdreifingu þar sem N1 telur að tækifæri kunni að vera til þess nú að auka þann ávinning sem eigendur félagsins hafa af hinni sameiginlegu dreifingu. N1 telur heppilegast að fyrirtækin sem starfa á markaðnum meti hvort sparnaður þeirra af samrekstrinum sé nægilegur til þess að forsendur séu fyrir samrekstrinum áfram. Kæmist N1 að því að félagið gæti dreift eldsneyti með minni tilkostnaði en Olúdreifing myndi félagið vitaskuld gera það.

Rétt er að halda því til haga sem fram kemur í töflu 27 í frummatsskýrslunni að ekkert fyrirtæki tilgreindi eignartengsl við olúfélag sem ástæðu þess hvaðan ákveðið væri að kaupa eldsneyti.

N1 telur ekki sýnt að eigna- og stjórnendatengsl séu sérstaklega mikil á íslenskum olúmarkaði í samanburði við aðra markaði. Því sé engin sýnileg ástæða fyrir ítarlegum reglum á þessu stigi um stjórnarsetu og eignarhald. Samkeppniseftirlitið hefur beitt sér með sjálfstæðum hætti í slíkum tilvikum þegar talið hefur verið að eigna- og stjórnunartengsl sköpuðu hættu á röskun á samkeppni sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2008 Kaup Orkuveitu Reykjavíkur á hlut í Hitaveitu Suðurnesja. Því er engin sýnilega ástæða til þess að ætla að nauðsynlegt sé að setja sérstök skilyrði sem lið í markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins.

7.1.4 Aðrar úrbætur

Samkeppniseftirlitið bendir sérstaklega á það sem leið til úrbóta á eldsneytismarkaði að olúfélögum verði gert að selja frá sér einstakar eldsneytisstöðvar. Ekki verður séð að það sé líkleg leið til úrbóta.

Svo sem rakið hefur verið hér er helsti vandinn við að lækka kostnað við eldsneytissölu fólgin í háum miðlægum kostnaði á hverja einingu selds eldsneytis og háum dreifi- og flutningskostnaði. Afar ólíklegt er að félag sem á einungis nokkrar bensínstöðvar geti náð að reka þær með nægilega hagkvæmum hætti til þess að geta boðið lægra verð en þau félög sem fyrir eru á markaðnum.

Hér má benda á að Atlantsolía rak á tímabili aðeins fáar eldsneytisstöðvar á höfuðborgarsvæðinu. Það hafði takmörkuð áhrif til lækkunar á verði og hefur félagið horfið frá því viðskiptamódeli. Erfitt er að sjá að innkoma Atlantsolíu hafi leitt til varanlega lægri álagningar á markaðnum. Verður því varla haldið fram að nýtt félag sem væri sambærilega upp byggt og Atlantsolía myndi hafa veruleg áhrif á uppbyggingu markaðarins eða leiða til varanlegrar lækkunar á álagningu.

Þá telur N1 vafasamt að vísa sérstaklega til svokallaðra „sjálfstæðra smásala“ því til stuðnings að sala á einstökum eldsneytisstöðvum myndi leiða til lægra verðs. Þar sem fjallað er um sem sjálfstæða smásala í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins virðist almennt vera um burðug félög að ræða með fjölþætta starfsemi á ýmsu sviðum, þar á meðal í heildsölu á eldsneyti. Margir sjálfstæðra smásala á Bretlandi eru aukinheldur ekki sjálfstæðari en svo að þeir starfa undir merkjum tiltekins olúfélags og kaupa allt sitt eldsneyti þaðan. Ekki er um að ræða félög sem reka eina eða tvær stakar eldsneytisstöðvar í þeirri umfjöllun. Ekkert bendir til þess að svo smá félög myndu ná miklum árangri á íslenskum eldsneytismarkaði.

Hvað varðar það að selja eldsneytisstöðvar til stórmarkaða skal á það bent að þar sem stórmarkaðir sinna sölu eldsneytis er slík sala ávallt staðsett við hlið verslunarinnar líkt og fram kemur í skýrslu OFT. Því er ólíklegt að stórmarkaðir myndu kaupa eldsneytisstöðvar af starfandi olúfélögum þar sem sárafáar eldsneytisstöðvar eru beinlínis á lóðum verslana. Þá skal ítrekað það sem þegar hefur komið fram að álagning íslenskra stórverslana virðist vera umtalsvert hærrí en álagning sambærilegra fyrirtækja erlendis. Því er allsendis óvíst hvort sala stórmarkaða á eldsneyti myndi leiða til lækkunar á verði nema ef vera kynni að eldsneytishlutinn verði niðurgreiddur af kjarnastarfsemi stórmarkaða. N1 hefur efasemdir um að í því fælist efling á heilbrigðum viðskiptaháttum.

Bent skal á að í gildi eru reglur um birtingu eldsneytissverðs á bensínstöðvum. Því er óþarft að beina slíkum tilmælum til eldsneytissala, sbr. reglur nr. 385/2007. Virðist tillaga Samkeppniseftirlitsins um að slíkum reglum verði komið á fót því óþörf. Mögulega ætti Samkeppniseftirlitið að taka upp viðræður við Neytendastofu um endurskoðun reglnanna.

7.1.5 Innkaupafyrirkomulag

Ekki verður séð með hvaða hætti Samkeppniseftirlitið hefur í hyggju að tryggja betra innkaupafyrirkomulag en nú er við lýði. Verður að ætla að nógildandi fyrirkomulag sé það hagkvæmasta fyrir olúfélögin enda hefðu þau ella ekki gengið til þeirra samninga sem nú eru í gildi.

N1 getur hvenær sem er tekið upp annað innkaupafyrirkomulag en nú er við lýði komi til þess að mögulegt verði að kaupa eldsneyti með hagkvæmari hætti frá öðrum birgja. N1 hefur eðli málsins samkvæmt ekki áhuga á að greiða hærra verð fyrir aðföng en þörf er á. Af þeim sökum er reglulega leitað tilboða og rætt við birgja N1 um fyrirkomulag innkaupanna.

Svo sem fram hefur komið er það ekki svo að íslenski olúmarkaðurinn veki mikinn áhuga á meðal erlendra birgja. Til þess er hann of smár og of langt í burtu. Telji Samkeppniseftirlitið að stofnunin geti lækkað innkaupsverð olúfélaganna myndi N1 eðli málsins samkvæmt fagna öllum aðgerðum í þá veru. Er næsta víst að lægra innkaupsverð myndi leiða til verðlækkunar á eldsneytisverði til neytenda.

7.1.6 Verðstýring

Samkeppniseftirlitið bendir sjálft á þá miklu vankanta sem eru á verðstýringu og ætti því að vera óþarfi að fjalla sérstaklega um þennan möguleika.

Þá skal tekið fram að kostnaðarliðir olúfélaganna breytast ekki þó að tekin verði upp verðstýring. Verði verð ákveðin of lág er því næsta víst að rekstrarafkoma óhagkvæmustu olúfélaganna yrði óviðunandi og líklegt að þau lentu í rekstrarvandredum. Þó að með því myndu skapast forsendur til hagræðingar hjá þeim félögum sem eftir væru er vandséð að slík aðgerð væri verjandi með hliðsjón af þeim skyldum sem á stjórnvöldum hvíla, áskilnað stjórnarskrár og meðalhófsreglu. Því er vandséð annað en að slík

lögboðin gjaldskrá þyrfti að taka mið af afkomu olúfúlaganna og myndi því líklega leiða til þess að álagningin yrði svipuð því sem nú er.

Einnig er vert að geta þess að þau dæmi sem Samkeppniseftirlitið nefnir um verðstýringu á sviði fjarskipta eru svo eðlisólík því sem viðgengst á eldsneytismarkaði að varla verður litið til þessara dæma sem fordæma fyrir verðstýringu. Olúuverð breytist mjög hratt og því þyrfti mjög flókið regluverk og stöðugt eftirlit til þess að tryggja að verð væru ávallt stillt rétt af. Vandséð er að það megi gera með skynsamlegum hætti.