

Samkeppniseftirlitið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

26. febrúar 2016

**Mál: Sjónarmið og athugasemdir við frummatsskýrslu
Samkeppniseftirlitsins um eldsneytismarkaðinn, rit nr. 2/2015.**

Skýrsla Samkeppniseftirlitsins er löng og ítarleg. Þar er samandreginn mikill fróðleikur m.a. um sögulega þróun eldsneytismarkaðarins hér á landi.

Meginniðurstöður skýrslunnar um eldsneytismarkaðinn árið 2012 virðast þær í fyrsta lagi að ekki koma fram vísbendingar um að fyrirtækin sem starfa á markaðnum fari í bága við samkeppnislög í rekstri sínum. Í öðru lagi að full samkeppni ríki um sölu á eldsneyti til fyrirtækja. Í þriðja lagi að tilteknar aðstæður takmarki (eða hafi skaðleg áhrif) á samkeppni í smásölu bifreiðaeldsneytis.

Fram kemur (bls. 9) að álagning á bifreiðaeldsneyti í smásölu hafi verið óeðlilega há árið 2012 sem nam 18 kr. á lítrann fyrir bensín og 20 kr. lítra af dísilolíu. Án virðisaukaskatts eru þetta rúmar 14 kr. og rúmar 16 kr. á lítrann. Fram kemur (myndir bls. 171 og 172) að dreifing, birgðahald, afsláttur og álagning við sölu bensíns í Reykjavík hafi kostað um 30 kr á lítrann en við sölu díselolíu um 32 kr. Reyndar eru tölurnar 33 kr. og 38 kr. á næstu mynd (bls. 174). Samkeppniseftirlitið kemst að því að kostnaður og álagning olíufélaganna sé um 30 kr. á lítrann (bls. 181) og tvöföld á við það sem eðlilegt gæti talist (bls. 9). Til viðmiðunar ber Samkeppniseftirlitið saman eldsneytisverð hér á landi við söluverð sjálfstæðra smásala í Bretlandi. Á mynd (bls. 176) sést að söluverð bensíns hér á landi án opinberra gjalda var á þriðja ársfjórðungi 2012 132 kr. hver lítri. Það er sama verð og í Noregi (4. – 5. hæst) en 24 kr. hærra en í Bretlandi og Bandaríkjunum þar sem það er lægst. Miðgildi verðs í þeim 32 löndum sem talin eru upp á myndinni er 117 – 118 kr. en erfitt virðist að draga einhlítar ályktanir af myndinni. Þannig er verð í Belgíu 10 kr. hærra en í Hollandi og 19 kr. hærra í Sviss en Austurríki. Í Bretlandi virðist sem flestir smásalar eldsneytis reki verslun og jafnvel þvottastöð samhliða eldsneytissölu og afkoma einstakra stöðva ræðst því ekki einungis af eldsneytisálagningunni. Í ljósi alls þessa virðist útreikningur Samkeppniseftirlitsins á hvað eðlilegt bensínverð ætti að vera hér á landi ekki sannfærandi.

Hafa verður í huga að neytendum bjóðast afsláttarlyklar hjá olúfélögum. Eftir því sem bílaleigubílum og ferðafólki fjölgar og hlutur þeirra í eldsneytiskaupum vex þá getur hlutdeild afsláttarlykla virst minni hjá innlendum neytendum en hún er í raun. Einnig bjóðast neytendum nýir möguleikar til að draga úr eldsneytiskostnaði sínum með auknu framboði bíla sem nýta raforku eða metan að hluta eða öllu leyti sem eldsneyti. Tækniþróun undanfarinna ára kemur fram í sífellt sparneytnari bílvélum. Ekki er minnsti vafi á að þessi þróun mun halda áfram og að á næstu áratugum munu olúfélögin þurfa að búa sig undir grundvallarbreytingar á hefðbundnum eldsneytismarkaði sem ekkert er um fjallað í skýrslu Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitið kemst að því að olúfélögin séu ekki að skila umframardsemi (bls. 217) en ástæðuna til þess megi að öllum líkindum rekja til þess að hér sé „gríðarmikill fjöldi eldsneytisstöðva og nýting á þeim léleg í alþjóðlegum samanburði“ sem eigi sér að hluta sögulegar skýringar (bls. 280).

Samkeppniseftirlitið leggur fram ýmsar hugmyndir og tillögur til úrbóta á markaðnum. Sá galli er á að ekki er lagt neitt mat á það hvaða áhrif einstakar tillögur geti haft þótt almennt sé þeim ætlað að auka samkeppni. Ekki er þeim heldur raðað í forgangsröð þannig að unnt sé að sjá hvað Samkeppniseftirlitið telji mikilvægast og geti skilað mestum árangri. Mikilvægt er að svo verði gert fyrirfram og það mat kynnt og lagt fram til umsagnar þannig að gagnsæi ríki um alla þætti mats stofnunarinnar.

Það verður að hafa í huga að úttekt á eldsneytismarkaðnum tekur fyrst og fremst til ársins 2012 en að aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið kann að grípa til munu taka gildi fjórum til fimm árum síðar og horfa til frambúðar.

Samtök atvinnulífsins taka undir með Samkeppniseftirlitinu um að nauðsynlegt sé að regluverk hins opinbera og framkvæmd stjórnvalda á því ýti undir samkeppni og tryggi auðveldan aðgang nýrra aðila að mörkuðum. Eðlilegt er að taka til endurskoðunar lög um jöfnun á flutningskostnaði olúvara (nr. 103/1994) og sömuleiðis að meta áhrif laga, nr. 40/2013 (ekki 49/2013 (bls. 301)) um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi, á samkeppni. Einnig er mikilvægt að almennar kröfur til fyrirtækjanna og eftirlit, leyfisveitingar, kröfur til búnaðar, tækni og annarra þátta skerði ekki samkeppnishæfni þeirra. Alþekkt er að stjórnvöld hafa með reglusetningu innleitt reglur meira íþyngjandi en í samkeppnislöndunum og það hefur áhrif á kostnað fyrirtækjanna. Einnig er æskilegt að skoðaður verði kostnaður fyrirtækjanna vegna innheimtu og álagningar opinberra gjalda sem bæði eru lögð á sem föst krónutala og einnig sem hlutfallsgjald. Dæmi má nefna að fyrir nokkrum árum var lagt svo kallað kolefnisgjald á flugvélaeldsneyti sem innheimt var í tolli en vegna þess að einstökum ríkjum er samkvæmt alþjóðasamningum óheimilt að skattleggja

alþjóðaflugsamgöngur varð gjaldið að nokkurs konar hringrás fjármuna úr sjóðum fyrirtækjanna þar til ríkið endurgreiddi það síðar.

Í skýrslunni er fjallað um arðsemi olúfyrirtækjanna og meðalfjármagnskostnaður þeirra reiknaður (bls. 214) en gott hefði verið við samanburð á smásöluverði eldsneytis í Bretlandi og hér á landi að fjalla um áhrif mismunandi vaxtakostnaðar á þessum mörkuðum.

Það er nauðsynlegt við mat á kostnaði fyrirtækja að fara yfir alla þætti samkeppnishæfni og skilyrði til rekstrar bæði beinan kostnað og eins þann sem dulinn er. Samkeppniseftirlitið stefnir að því að aðgerðir þess gagnvart fyrirtækjunum eigi að „*skila eðlilegri markaðsniðurstöðu*” (bls. 302) en hefur ekki tekist að sýna fram á í skýrslunni hvert hið eðlilega smásöluverð eldsneytis eigi að vera. Ekki er þó efast um það hér að það gæti verið lægra væru bensínstöðvar færri og almenn samkeppnisskilyrði betri.

Samkeppniseftirlitið rekur nokkur dæmi um almennar kröfur gagnvart fyrirtækjunum sem grípa megi til.

Samtökin mótmæla sérstaklega aðdróttunum um að eignarhald eða önnur aðkoma lífeyrissjóða að olúfélögum sé til þess fallið að hafa áhrif á eða draga úr samkeppni. Lífeyrissjóðirnir gæta hagsmuna almennings í landinu og yrði aldrei liðið að beita sér á þann hátt sem ýjað er að í skýrslu Samkeppniseftirlitsins (bls. 138 og 298). Engar vísbendingar fylgja heldur sem styðja málflutning eftirlitsins og hann því marklaus.

Í skýrslunni er fjallað um að hugsanlega hafi það áhrif á samkeppni að fyrirtækin bjóði sama verð um allt land. Það er þó fjarri að þetta eigi einungis við um olúfyrirtækin. Fjölmörg fyrirtæki sem stunda verslun og þjónustu bjóða sama verð um allt land án þess að það hafi orðið tilefni aðgerða samkeppnisyfirvalda.

Viðamikill þáttur í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins felst í umfjöllun um hugsanlegar skipulagsbreytingar fyrirtækja. Minnst er á að eftirfarandi:

- Að gera fyrirtækjum skylt að selja frá sér birgðatanka eða færa í sjálfstæð félög.
- Að stöðva samrekstur Olís og N1 á birgða- og dreifingarstigi.
- Að banna félögum í smásölu að eiga birgðatanka.
- Að takmarka eignarhald einstakra aðila í fleiru en einu félagi.
- Að skylda fyrirtæki til að selja frá sér bensínstöðvar.

Áður en til þess að gerðar verði kröfur um slíkar skipulagsbreytingar og uppskiptingu starfandi fyrirtækja þarf mun sterkari rökstuðning Samkeppniseftirlitsins um hvað geti verið eðlilegt eldsneytisverð en er að finna í

skýrslunni sem hér er til umfjöllunar og í kjölfar þess grípa fyrst til annarra og mildari aðferða. Einnig er ítrekað að fyrirfram verður að leggja mat á það hvaða áhrif hver og ein aðgerð getur haft á verðlag.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins er fjallað um aðdraganda þess að með lögum nr. 14/2011 var stofnuninni veitt heimild til að grípa inn í skipulag eða uppbyggingu fyrirtækja án þess að lög hafi verið brotin (bls. 17 – 23). Þess er hins vegar ekki getið að lagaheimildin var og er enn mjög umdeild og því er ástæða til að rifja upp umfjöllun í skýrslu Samtaka atvinnulífsins (Samkeppnislögin og framkvæmd þeirra frá því október 2012 http://sa.is/media/1153/nm54445_-_samkeppnisskyrsla_vef_811118661.pdf) þar sem ítarlega var farið yfir gagnrýni á lagasetninguna.

Umsagnir sem bárust Alþingi um þennan hluta frumvarpsins voru yfirleitt neikvæðar. Lögmannafélag Íslands sagði m.a. „að íhlutunarheimild sem þessi brýtur gegn meginstoðum samkeppnisréttar, þ.e. að íhlutun samkeppnisyfirvalda lúti að því að grípa til ráðstafana ef fyrirtæki raska samkeppni með athöfnum sínum“. Síðar í umsögn Lögmannafélagsins segir að litið sé fram hjá því að „bannreglur samkeppnislaga eiga að tryggja að yfirburðastaða fyrirtækis leiði ekki til röskunar á samkeppni“. Þá segir: „Sé bannreglum samkeppnislaga fylgt eftir með fullnægjandi hætti á þannig ekki að vera um það að ræða að fyrir liggja röskun á samkeppni.“

Hæstaréttarlögmennirnir Hörður Felix Harðarson og Heimir Örn Herbertsson settu fram ítarlega gagnrýni á frumvarpið þar sem sagði m.a.: „Setja verður sterkan fyrirvara við að lagaákvæði þetta standist ákvæði stjórnarskrár Íslands sem verndar eignarrétt, sbr. 72. gr. hennar.“ Bent var á að heimildin væri galopin og matskennd og ekki í anda réttaröryggis og festu sem ríkja þarf um eignarréttindi manna. Eins að breytingar á skipulagi fyrirtækja gætu haft veruleg áhrif á verðmæti þeirra og að með lögfestingu ákvæðisins yrði til óvissuþáttur sem fjárfestar yrðu að horfa til.

Ákvæðið var engu að síður samþykkt og í 2. mgr. 16. gr. c. l. nr. 44/2005 segir að „(a)ðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni, stöðva brot eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr. í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir. Þó er einungis heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef sýnt þykir að ekki sé fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi“.

Í lögnum (1. mgr. 16. gr. c.) segir að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn „aðstæðum 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.”

Skýrslu Samkeppniseftirlitsins lýkur á hefðbundinn hátt með hótun (bls. 302) um að ef annað dugi ekki verði tekin upp verðstýring á eldsneytismarkaði. Þá er mynd af aðgerðum eftirlitsins orðin nokkuð fullgerð. Það mun taka ákvörðun um hvaða starfsemi núverandi olúfyrirtækjum er heimilt að stunda og hvaða starfsemi þau þurfa að losa sig við, það mun ákveða hverjir megi eiga olúfélög og hverjir ekki, það mun ákveða hve margar bensínstöðvar mega vera og hvar, það mun ákveða hvenær breyta megi verði og svo hvert verðið skuli verða. En það er engan veginn víst að þessar aðgerðir muni skila neytendum ábata sem stofnunin vonast eftir.

Miðað við meginniðurstöður skýrslunnar þar sem ekki er upplýst um nein brot á lögum, ósannfærandi mat á hvert eigi að vera eldsneytisverð í smásölu, ekkert mat lagt á hvað áhrif einstök úrræði yfirvalda geti haft á eldsneytisverð verður ekki séð að efni sé til breytinga á skipulagi fyrirtækja eða uppskiptingu þeirra. Hafa verður í huga að niðurstöður skýrslunnar miðast að langmestu við árið 2012 og því geta liðið fimm ár eða lengri tími þar til hugsanleg beiting þessara úrræða kemur til með að hafa áhrif.

Erfitt er að segja fyrir um það hvað teljist þá *eðlileg markaðsniðurstaða*. Það liggur ekki í augum uppi hvernig markaðurinn muni þróast á næstu árum þrátt fyrir ofurtrú stjórnvalda á eigin getu til að sjá fyrir óorðna hluti.

Virðingarfyllt,



forstöðumaður samkeppnishæfnisviðs