

Föstudaginn 22. nóvember 1995 kl. 14:00

65. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 11/1995

**Erindi Skeljungs hf. varðandi ákvæði laga
um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara**

I.

Erindið og málsmeðferð.

Þann 4. apríl 1995 sendi Skeljungur hf. erindi til Samkeppnisráðs þar sem óskað er álits ráðsins á því hvort tiltekin ákvæði 4. gr. laga nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, einkum með hliðsjón af framkvæmd þeirra stangist á við markmið samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni. Er þess farið á leit að Samkeppnisráð gefi álit sitt á erindinu á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.

Í erindinu fer Skeljungur hf. þess á leit „...að í máli þessu víki forstjóri Samkeppnisstofnunar sæti og skipaður verði sérstakur forstjóri, ad hoc, til að fara með málið. Jafnframt verði starfsmönnum stofnunarinnar óheimilt að vinna að máli þessu og hinum sérstaka forstjóra gert kleift að fá aðstoð utanaðkomandi sérfræðinga, sé þess þörf.“ Er síðan vísað til þess í erindinu að forstjóri Samkeppnisstofnunar sitji í stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs og í því samhengi vitnað til stjórnarsýslulaga, 4. og 6. tl. 3. gr. hvað varðar hæfi hans til að fjalla um erindið en 5. og 6. tl. 3. gr. hvað varðar hæfi starfsmanna Samkeppnisstofnunar.

Samkeppnisráð leitaði með bréfi dags. 15. júní 1995 til Lagastofnunar Háskóla Íslands og óskaði eftir áliti stofnunarinnar á erindi Skeljungs hf. frá 4. apríl 1995. Prófessorarnir Eiríkur Tómasson og Þorgeir Örlygsson unnu álitsgerð fyrir hönd Lagastofnunar og fer hún hér á eftir.

Samkeppnisráð er sammála niðurstöðum þeim sem fram koma í álitserð Lagastofnunar Háskóla Íslands.

II. Viðfangsefnið.

„Með bréfi, dags. 15. júní 1995, óskaði Samkeppnisráð eftir lögfræðilegu álitu Lagastofnunar Háskóla Íslands „...á því, hvort flokkaskipting skv. 4. gr. laga nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olúvара stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálssa samkeppni í viðskiptum sbr. 19. gr. sömu laga.“

Þessi ósk Samkeppnisráðs á rætur að rekja til þess að á fundi í stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olúvара, sem haldinn var 22. nóvember 1994, samþykkti meirihluti nefndarinnar að miða flutningsjöfnun á olúvörum við þá fjóra flokka sem taldir eru upp í 4. gr. laga nr. 103/1994. Hafnaði meirihlutinn því jafnframt að greina frekar á milli einstakra tegunda af olúvörum þannig að mismunandi flutningsjöfnunargjald yrði lagt á hverja tegund fyrir sig þótt svo stæði á að fleiri en ein tegund af olúvörum félli undir sama flokk. Af þessu tilefni lét fulltrúi Skeljungs h.f. í sjóðsstjórninni bóka mótmæli sín við þessari niðurstöðu meirihlutans og í framhaldi af því sendi fyrirtækið síðan erindi til Samkeppnisráðs, dags. 4. apríl 1995, þar sem óskað er eftir álitu ráðsins „...á því, hvort...ákvæði 4. gr. laga um jöfnun flutningskostnaðar, einkum með hliðsjón af framkvæmd þeirra, stangist á við markmið samkeppnislaga og torveldi frjálssa samkeppni sem bregðast skuli við af hálfu ráðsins, sbr. 19. gr. samkeppnislaga.“

Verkefnanefnd Lagastofnunar Háskóla Íslands fól prófessorunum Eiríki Tómassyni og Þorgeiri Örlygssyni að taka saman álitserð um ofangreint efni, og fer álitserð þeirra hér á eftir.

Samkeppnisstofnun lagði fyrir höfunda álitserðarinnar ýmis gögn, er málið varða, þ.á m. greinargerð Skeljungs hf. til Samkeppnisráðs og fundargerðir stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olúvара. Á fund höfunda álitserðarinnar komu og fulltrúar tveggja olúfélaga, þ.e. Árni Ólafur Lárusson, fulltrúi Skeljungs hf., og Ragnar Bogason, fulltrúi Olúfélagsins hf. Skýrðu fulltrúarnir nánar sjónarmið umbjóðenda sinna varðandi það mál, sem hér er til umfjöllunar.

III.

Ákvæði laga um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara.

Núgildandi lög um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara nr. 103/1994 voru sett í kjölfar þess, eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til laganna, að innflutningur á olíuvörum, sem áður var háður innflutningsleyfum, hafði verið gefinn frjáls.¹ Lögin leystu af hólmi lög nr. 81/1985 um flutningsjöfnunarsjóð og innkaupajöfnun olíu og bensíns, en í 4. gr. þeirra laga var svo fyrir mælt að söluverð á olíuvörum skyldi „...vera hið sama til sömu nota hjá hverjum innflytjanda og útsölumönnum hans hvar sem er á landinu.“ Þessi regla var afnumin með hinum nýju lögum og tilhögun á jöfnun flutningskostnaðarins einfölduð, en það er í athugasemdum með frumvarpi til laganna talið munu leiða til aukinnar hagræðingar í dreifingu olíuvara og lægri kostnaðar þegar til heildarinnar og framtíðar er litið.²

Lög nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara hafa það að markmiði, eins og fram kemur í 1. mgr. 1. gr. laganna, að jafna flutningskostnað á olíu-vörum hér innan lands. Í 2. og 3. mgr. 1. gr. segir enn fremur orðrétt: „Jöfnun á flutningskostnaði nær til flutninga á bifreiðabensíni, gasolíu, öðrum olíum og blöndum til brennslu, flugvélabensíni og flugsteinolíu (þotueldsneyti) til innanlandsflugs, þó ekki á olíum ætluðum til útflutnings, svo sem til millilandasiglinga, millilandsflugs, erlendra skipa og erlendra flugvéla. - Jöfnun flutningskostnaðar samkvæmt lögum þessum nær til flutnings á bensíni og öðrum olíuvörum sjóleiðis frá innflutningshöfnum til annarra hafna á landinu sem geta tekið við bensíni og olíuvörum með leiðslu úr tankskipi. Jafnframt nær jöfnun flutningskostnaðar til landflutninga á bensíni og dísilolíu með tankbifreið til allra útsölastaða í byggð, þ.e. utan hálendis, frá næstu innflutningshöfn eða næstu höfn sem getur tekið við bensíni og dísilolíu frá tankskipi úr olíuleiðslu.“

Í 1. mgr. 2. gr. laganna segir að leggja skuli „...flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur, sem fluttar eru til landsins og ætlaðar eru til nota innan lands, sbr. 1. gr., og rennur gjaldið í sérstakan sjóð - flutningsjöfnunarsjóð olíuvara.“ Skv. 2. mgr. 2. gr. er það „Samkeppnisstofnun, að fenginni tillögu stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara sem „...ákveður gjald á olíuvörum skv. 1. mgr.“ Skal gjaldið ákveðið...fyrir minnst þrjá mánuði í senn og skal fjárhæð flutningsjöfnunargjalds hvers flokks, sbr. 4. gr., við það miðuð að tekjur af gjaldinu nægi til að greiða flutningskostnað á því magni af framangreindum olíuvörum sem flytja þarf frá næstu innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna eða útsölastaða sem jöfnun flutningskostnaðar nær til svo að fullnægt verði eftirspurn eftir þeim olíuvörum sem dreift er þaðan.“

¹Sjá Alþingistíðindi 1993 - 94, þskj. bls. 3969

²Sjá Alþingistíðindi 1993 - 94, þskj. bls. 3969

Í 3. gr. laganna kemur m.a. fram að þeir innflytjendur „...sem annast innanlandssölu á olíu í öllum landshlutum, sbr. 1. gr., skulu reikna og greiða flutningsjöfnunargjaldið til flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara af sölu í hverjum mánuði...“ „Aðrir innflytjendur bensíns og olíu, sbr. 1. gr., skulu greiða flutningsjöfnunargjaldið við innheimtu aðflutningsgjalda miðað við innflutt móttekið magn.“

Orðrétt segir síðan í 4. gr. laganna: „Greiða skal úr flutningsjöfnunarsjóði olíuvara kostnað við flutning olíu frá innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna og útsölastaða sem jöfnun flutningskostnaðar nær til samkvæmt lögum þessum. - Mynda skal innan flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara sérstaka reikninga fyrir eftirfarandi flokka: 1) bifreiðabensín, 2) gasolíu, 3) aðrar olíur og blöndur til brennslu og 4) flugsteinolíu (þotueldsneyti). Færa skal tekjur af flutningsjöfnunargjaldi hvers flokks á sérstakan reikning og sömuleiðis útgjöld vegna jöfnunar flutningskostnaðar. Stefnt skal að því að ná jafnvægi milli álagðra flutningsjöfnunargjalda og útgjalda vegna flutningsjöfnunar hvers flokks innan almanaksársins.“

Þá er 5. gr. laganna svohljóðandi: „Ekki má leggja flutningsjöfnunargjald á einn flokk til að greiða flutningskostnað á öðrum flokki skv. 4. gr. Verði tekjuafgangur á reikningum flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara í árslok skal hann yfirferast til næsta árs. Ef tekjur sjóðsins á almanaksári hrökkva ekki fyrir útgjöldum skal greiða það sem á vantar af fyrstu tekjum sjóðsins næsta ár. - Nú hrekkur flutningsjöfnunargjald af einum flokki ekki til greiðslu á kröfum þess flokks og skulu þá innstæður á reikningum annarra flokka notaðar til greiðslu þessara krafna til bráðabirgða. Slíkar bráðabirgðagreiðslur skulu endurgreiddar af hækkun flutningsjöfnunargjaldi af umræddum flokki á næsta flutningsjöfnunartímabili.“

Í 6.-8. gr. laganna er að finna ákvæði um stjórn flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Í 7. gr. segir að stjórnin og Samkeppnisstofnun sjái um daglegan rekstur og greiðslur á kostnaði við flutningsjöfnun. Þá úrskurðar stjórn sjóðsins skv. 8. gr. „...hvað teljast skuli flutningskostnaður. Er stjórninni skylt að ákveða að jöfnun flutningskostnaðar milli innflutningshafnar, olíuhafnar og útsölastaða skuli takmörkuð við kostnað af þeim flutningsháttum sem ódýrastir eru á hverjum tíma. Enn fremur skal stjórninni heimilt að synja um greiðslu tiltekins kostnaðar úr sjóðnum að hluta til eða að fullu ef stjórnin telur að um misnotkun á jöfnunarkerfinu sé að ræða.“

Af öðrum ákvæðum laganna nægir að nefna 10. gr. sem hljóða svo: „Að undanteknum fyrirætlum um jöfnun flutningskostnaðar samkvæmt lögum þessum skal um

verðlagningu á olíuvörum fara eftir samkeppnislögum, nr. 8 25. febrúar 1993, með síðari breytingum, og reglugerðum settum samkvæmt þeim“. Þessu ákvæði fylgdu svohljóðandi athugasemdir þegar frumvarp til laga um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara var lagt fram: „Í þessari grein er ítrekað að samkeppnislög nr. 8 frá 25. febrúar 1993, gilda um olíuviðskipti með því fráviki sem af jöfnun flutningskostnaðar samkvæmt lögum þessum leiðir. Það er því í höndum Samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar að fjalla um verðlagningu og samkeppnisaðstæður við sölu á olíuvörum“. ³

IV.

Ákvæði samkeppnislaga.

Í athugasemdum með frumvarpi til samkeppnislaga nr. 8/1993 kemur fram að meginmarkmiðið með þeim sé að stuðla að virkri samkeppni sem miði að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluþátta og almennt að efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Þá er og tekið fram að lögunum sé ekki aðeins ætlað að treysta samkeppni á innlendum vettvangi, heldur sé nauðsynlegt, vegna þátttöku í Evrópska efnahagssvæðinu (EES), að endurskoða þær samkeppnis-reglur, sem áður giltu hér á landi, og samræma þær, eftir því sem ástæða þykir til, þeim reglum sem gilda annars staðar í Evrópu. ⁴

Þau ákvæði samkeppnislaga, sem helst skipta máli, þegar leysa skal úr ofangreindu álitaefni, er að finna í 1., 17. og 19. gr. þeirra.

Í 1. gr. er mælt fyrir um markmið laganna og segir þar orðrétt:

„Lög þessi hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að:

- a. vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri.
- b. vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum.
- c. auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

³Sjá Alþingistíðindi 1993 - 94, þskj. bls. 3971

⁴Sjá Alþingistíðindi 1992, þskj. bls. 360.

Samkeppnisráð getur skv. 17. gr. laganna „...gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.“

Ákvæði 19. gr. laganna er sérstætt, en það er svohljóðandi: „Ef Samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra“. Þessu ákvæði fylgdu svohljóðandi athugasemdir þegar frumvarp til samkeppnislaga var lagt fram: Tilgangur með þessari grein er að vinna að því að frjáls samkeppni ríki á öllum sviðum atvinnustarfsemi landsmanna þar sem meginstefna laganna á við. Í ýmsum lagafyrirmælum kunna hömlur að vera settar gegn þessu“.⁵

Í samkeppnislögum er hvergi minnst sérstaklega á aðgerðir af hálfu ríkisvaldsins til að jafna verðlag á þann hátt, sem fyrir er mælt í lögum um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, en aðgerðir af því tagi geta vissulega haft áhrif á frjálsa og óhefta samkeppni. Í 46. gr. laganna er hins vegar gengið út frá því að aðildarríki að EES-samningnum geti látið í té ríkisaðstoð í formi opinbers fjárhagsstuðnings, þannig að samrýmist samkeppnisreglum. Í athugasemdum, er fylgdu þessu ákvæði, þegar frumvarp til samkeppnislaga var lagt fram, er og berum orðum tekið fram að slíkur stuðningur sé heimill „...í sérstökum tilvikum“.⁶

V.

Rökstuðningur Skeljungs hf.

⁵Sjá Alþingistíðindi 1992, þskj. bls. 377

⁶Sjá Alþingistíðindi 1992, þskj. bls. 391. Um ríkisstuðning er annars nánar fjallað í ritum Stefáns Más Stefánssonar, EVRÓPURÉTTUR - Réttarreglur og stofnanir Efnahagsbandalagsins, Reykjavík 1991, bls. 180 o.áfr. og SAMKEPPNISREGLUR, Reykjavík 1993, bls. 116 - 120 og 146 - 148.

Samkvæmt upplýsingum Skeljungs hf. og Olúfélagsins hf. flytur hvert hinna þriggja olúfélaga inn sínar olúvörur, en þó kemur það fyrir, að félögin flytji inn olúfarma með sama skipinu. Reykjavík er eina olúinnflutningshöfn landsins, en frá Reykjavík eru olúvörunnar fluttar, yfirleitt sjóleiðis, til birgða-stöðva úti á landi og þaðan með olúflutningabílum til neytenda. Í einstaka tilvikum er olían afgreidd beint til kaupenda um leiðslu úr birgðastöð.

Flutningsjöfnunargjald er samkvæmt upplýsingum olúfélaganna lagt á innfluttar olúvörur, miðað við sölu, enda eru þau með dreifingu og sölu í öllum landshlutum, en aðrir greiða gjaldið við tollun í innflutningshöfn. Við ákvörðun gjaldsins í fyrra tilvikinu er farið eftir upplýsingum félaganna sjálfra um kostnað við dreifingu á hverri tegund. Skila olúfélögin þrjú hvert fyrir sig upplýsingum til Samkeppnisstofnunar um kostnað við dreifingu sinna tegunda. Flutningsjöfnunargjaldið er mismunandi hátt í hinum tilgreindu bensín- og brennsluolíutegundum, um 1,00 kr. af aðaltegundunum. Gjaldinu ber að skila í svokallaðan flutningsjöfnunarsjóð, en úr honum er kostnaður olúfélaganna greiddur vegna flutnings á olú út á land. Löggin fella í fjóra flokka þær níu mismunandi tegundir, sem boðnar eru á markaðnum. Í framkvæmd er jafnframt stofnaður aukaflokkur um eina tegundina, flugvélabensín, sem ekki er skipað í sérstakan flokk samkvæmt lögnum.

Dreifingarkostnaður er að sögn Skeljungs hf. mismunandi hjá hverju félagi, og fer hann fyrst og fremst eftir þeim tækjakosti, sem hvert félag hefur yfir að ráða og dreifingarmynstri þeirra að öðru leyti. Skipti þannig máli, hversu hagkvæmt dreifingarkerfi hvers félags sé, m.a. með tilliti til fjölnýtingar á tækjum. Dreifingarkerfi Skeljungs hf. hafi þróast og tekið breytingum með áherslu á hagkvæmni og til einföldunar. T.d. hvað bifreiðabensín varðar, hafi félagið lagt niður 30-40 sölustaði og sveitadætur víðsvegar um landið, en leggi þess í stað áherslu á að þjóna stærri svæðum með rekstri miðlægra útsölustaða. Skeljungur hf. reki nú á milli 70 til 80 útsölustaði vítt um landið.

Af hálfu Skeljungs hf. er á því byggt, að eftir gildistöku samkeppnislaga nr. 8/1993 hafi verðlagsyfirvöld fellt úr gildi hámarksverð á olúvörum. Með nýjum lögum um jöfnun flutningskostnaðar á olúvörum nr. 103/1994 hafi verið numin úr gildi ákvæði í eldri lögum um, að söluverð á olúvörum skyldi vera hið sama um allt land. Í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga komi fram, að þau lög eigi að tryggja, að ákvæði nýrra samkeppnislaga nái að hafa áhrif á verðlagningu og auka samkeppni á milli olúfélaganna í landinu og smásöluaðila þeirra með tilliti til verðs og þjónustu.

Lög nr. 103/1994 stangist hins vegar á við 10. gr. samkeppnislaga hvað varðar innbyrðis jöfnun kostnaðar við flutning á olúvöru um landið. Sérstaklega sé tekið fram í 10. gr. laga nr. 103/1994, að samkeppnislög gildi um olúviðskipti með því fráviki, sem af jöfnun flutningskostnaðar samkvæmt lögnum leiði. Af framansögðu leiði, að lög nr. 103/1994 feli í sér undantekningu frá þeim meginreglum, sem gildi hérlendis um bann við hvers kyns samkeppnishömlum. Af 10. gr. laganna sé ljóst, að skýra verði þröngt, hvað falli undir gildissvið þeirra og þar með undan ákvæðum samkeppnislaga. Verði í samræmi við almenn lögskýringarviðhorf að gera þær kröfur, að svo veigamiklum frávikum verði beitt á þann hátt, að sem minnst áhrif hafi á verðmyndun og frjálsa samkeppni í dreifingu olúvarnings.

Innan stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs olúvара hafi komið til ágreinings um það, hvort rétt sé að binda jöfnun flutningskostnaðar eingöngu við umrædda flokka-skiptingu, eða hvort rétt sé að tegundargreina flutningsjöfnunina innan flokkanna. Með því væri miðað við, að flutningsjöfnunargjald af hverri tegund stæði undir þeim kostnaði, sem af dreifingu tegundarinnar leiddi. Fram hafi komið sjónarmið um það innan stjórnarinnar, að rétt væri að kanna nánar frekari tegundargreiningu innan hinna lögboðnu flokka, en við því hafi verið mikil andstaða af hálfu eins samkeppnisaðilans, Olúfélagsins hf. Hafi sá aðili rökstutt andstöðu sína með bókun, þar sem fram hafi komið, að slíkt gæti aukið samkeppni, þ.e. „...ýtt undir að nýjar tegundir kæmu á markað án þess að um teljandi mismunun væri að ræða frá þeim tegundum, sem fyrir væru á markaðnum. Það gæti síðan leitt til einkaflutningsjöfnunar einstakra olúfélaga.“

Framangreindu sjónarmiði Olúfélagsins hf. hafi Skeljungur hf. andmælt með bókun. Þar komi fram, að niðurstaða núverandi kerfis feli ekki einasta í sér þátttöku samkeppnisaðila í rekstri dreifikerfis hvers annars, heldur einnig tilfærslu milli óskyldra tegunda olú, sem aftur hafi lamandi áhrif á frumkvæði og sjálfstæði olúfélaganna í þeirri samkeppni, sem þeim sé skylt að standa vörð um. Afstaðan ráðist m.ö.o. af sjónarmiðum þess samkeppnisaðilans, sem mestri óhagkvæmni vilji viðhalda á kostnað þess, sem með sparnaði og hagræðinu vilji auka samkeppnina í olúdreifingunni. Niðurstaðan í heild sinni sé því sú, að rekstrarafkomu samkeppnisaðila í olúdreifingu sé jafnað á milli rekstrarreikninga þeirra.

Skeljungur hf. heldur því fram, að flokkaskipting samkvæmt 4. gr. laga nr. 103/1994, einkum með hliðsjón af framkvæmd laganna, hamli samkeppni meira en nauðsynlegt sé miðað við markmið og tilgang laga um flutningsjöfnun, sbr. og 10. gr. þeirra. Innan þeirra flokka, sem tilgreindir séu í 4. gr. laganna, sé að finna mismunandi tegundir,

sem sumar hverjar geti vart talist staðgönguvörur. Það eigi t.d. við um bifreiðabensín, en þó einkum um svartolíu og SD-skipaolíu, en þá olíu hafi aðeins eitt félaganna á boðstólum. Markaðssetning hennar hafi m.a. helgast af því, að verið væri að bjóða upp á valkost í samkeppni við aðrar olíur, sjálfstætt dreifimynstur og dreifingarkostnað, sem væri óháður þeim tegundum, sem fyrir væru á markaðnum.

Eins og áður er rakið eru flokkar olíuvara, sem flutningsjöfnunar njóta samkvæmt 4. gr. laga nr. 103/1994 þessir:

1. flokkur. Bifreiðabensín.

Í þessum flokki eru þrjár tegundir bensíns settar í einn og sama flokkinn, þ.e. 92 og 95 oktana blýlausar tegundir bensíns og 98 oktana blýblandað bensín. Af hálfu Skeljungs hf. er því haldið fram, að mismunandi sé, hvað bensíntegundir bílar geti notað. Flestir bílar geti þó notað 92 og 95 oktana blýlaust bensín, og því eru þær tegundir samkvæmt upplýsingum Skeljungs hf. að taka yfir hagkvæmnistöðuna. Í kostnaði við flutningsjöfnun á bensíni vegi 92 oktana bensínið þyngst, þar sem það sé víðast hvar við sölu. Hinar tvær tegundirnar (95 og 98 oktana) séu hins vegar ekki alls staðar til sölu út um land.

Skeljungur hf. kveðst hafa fækkað útsölustöðum á síðustu árum og áratugum, þ.e. lagt niður 30-40 sölustaði og sveitadætur, eins og áður segir, en þess í stað reist stöðvar, sem þjóni stærri svæðum. Hlutfallslega dýrast sé að flytja inn minnstu eininguna, þ.e. 98 oktana bensínið. Skeljungur hf. heldur því fram, að í þessum flokki eigi að greina á milli þessara þriggja bensíntegunda, og sé það í andstöðu við samkeppnislögin að leggja sömu krónutölu í flutningsjöfnun á allar þessar þrjár tegundir.

2. flokkur. Gasolía.

Að sögn Skeljungs hf. má greina á milli þungrar og léttar gasolíu (dieselolíu). Létt gasolía er seld á bíla, en sú þunga gagnast skipum með stórar vélar. Er ekki hægt að nota hana nema verulega þynnta með steinolíu í smærri vélar og landvélar.

Flutningur gasolíunnar frá innflutningshöfn í birgðastöðvar úti á landi fer fram með strandflutningaskipum. Léttari gasolíu er yfirleitt dreift með bílum frá birgðastöðum eða innflutningshöfn til kaupenda eða söluaðila. Þunga gasolían er hins vegar sjaldnast flutt með bílum, heldur afgreidd til kaupenda frá birgðastöð um leiðslur, með

afgreiðslubáti eða tankbíl, oftast á hafnarsvæði, og fellur því ekki til eins mikill kostnaður vegna flutnings hennar til kaupenda eins og vegna léttu olíunnar.

Flutningsjöfnunargjaldið, sem á báðar gerðir gasolíunnar er lagt, miðast að sögn Skeljungur hf. við meðaltalsútreikninga flutningskostnaðar beggja tegunda, sem felir í sér niðurgreiðslu frá stórnotendum við sjávarsíðuna, sem flestir kaupir þyngri gerðina, til smærri notenda á léttri gasolíu inni í landi. Með því að slá þessum tegundum saman í einn flokk sé þunga gasolían látin greiða kostnaðinn af landflutningum léttu olíunnar. Réttast væri því að hafa sitt hvorn flokk fyrir þessar ólíku tegundir, þannig að þunga gasolían sé ekki látin bera kostnaðinn af dreifingu léttu gasolíunnar í bílflutningum.

Hin svokallaða SD-skipaolía, sem Skeljungur hf. eitt olúfélaga flytur inn, geti komið í stað hvort heldur er gasolíu eða svartolíu, en notkun hennar krefjist sérstaks hitunarbúnaðar hjá notanda. Hún sé hins vegar felld undir þriðja flokkinn með svartolíu og flutningsjöfnunargjald, sem á hana sé lagt, miðist við dreifingarkostnað á svartolíu. Með því sé kostnaður við dreifingu svartolíu greiddur niður með gjaldi á SD-skipaolíu.

3. flokkur. Aðrar olíur og blöndur til brennslu.

Lögin kveða á um, að í þessum flokki skuli vera aðrar olíur og blöndur til brennslu. Annars vegar er um að ræða svartolíu, sem aðallega er notuð af loðnuverksmiðjum, togurum og stærri skipum. Hins vegar er í þessum flokki svokölluð SD-skipaolía fyrir stærri skipin, sem Skeljungur hf. eitt félaganna flytur inn, en innflutningur hennar og sala hófst hérlendis árið 1992. Flutningsjöfnun tók ekki til jöfnunarkostnaðar á SD-skipaolíu samkvæmt eldri lögum. Skeljungur hf. stefnir að dreifingu SD-olíunnar frá tilteknum lykilhöfnum. Hún er nú afgreidd í Faxaflóahöfnum með afgreiðslubáti og til Grindavíkur og til Þorlákshafnar með stórum tankbílum. Til athugunar og [í] undirbúningi sé að koma upp afgreiðslum í Vestmannaeyjum, á Akureyri, Vestfjörðum og Austfjörðum, í einni höfn á hverju svæði.

Skeljungur hf. telur álitaefti það, sem hér sé til umfjöllunar, snúast um það, hvort jöfnun kostnaðar milli ólíkra tegunda innan flokkanna fái staðist, þar sem það torveldi frjálsa samkeppni. Skýrast komi þetta fram í þessum flokki, þar sem svartolíu, sem öll félögin selja, og svokölluð SD-skipaolía, sem Skeljungur hf. eitt allra félaganna bjóði til sölu, séu felldar undir eitt og látnar bera flutningskostnað hver af annarri, raunar aðeins á annan veginn, þar sem SD-skipaolía niðurgreiði samkvæmt þessari tilhögun kostnað við svartolíuna.

Álitaefnið verði enn gleggra, þegar litið sé til þess, að SD-skipaolían hafi ekki lotið flutningsjöfnun samkvæmt eldri lögum, en hún hafi m.a. verið markaðssett til að bjóða upp á nýjan valkost fyrir stærri skip í samkeppni við aðrar olíur, sem voru fyrir á markaðnum og í samkeppni við hin olúfélögin.

4. flokkur. Flugsteinolía.

Hér er um steinolú að ræða, og stærsti kaupandi hennar er Flugleiðir hf. Er hún seld í Keflavík og Reykjavík auk lítils magns á nokkrum flugvöllum úti á landi.

5. flokkur. Flugvélabensín.

Flugbensín er fyrir litlar, aðallega einshreyfils vélar, en þó er talsverð notkun þess í atvinnuskyni, einkum í póst- og sjúkraflugi.“

VI.

Álit Samkeppnisráðs:

Í 46. gr. samkeppnislaga er gengið út frá því að aðildarríki að EES- samningnum geti gripið til aðgerða í formi opinbers fjárhagsstuðnings þótt það geti haft áhrif á frjálsa og óhefta samkeppni. Þótt þetta ákvæði taki ekki beint til fjárhagsstuðnings af hálfu íslenska ríkisins, sem aðeins er ætlað að gilda í viðskiptum hér á landi, hlýtur sama réttarregla að gilda um þann stuðning enda var eitt af markmiðum með setningu samkeppnislaganna að samræma innlendar samkeppnisreglur þeim reglum sem gilda annars staðar í Evrópu.

Sú jöfnun á flutningskostnaði olúvára, sem fyrir er mælt í lögum nr. 103/1994, sýnist að vísu ekki vera í formi opinbers fjárhagsstuðnings af hálfu ríkisins vegna þess að ekkert fé er lagt fram úr ríkissjóði til að standa straum af kostnaði við flutning á olúvörum um landið. Flutningsjöfnunargjaldið, er 1. mgr. 2. gr. laganna áskilur að lagt sé á „*allar olúvörur, sem fluttar eru til landsins og ætlaðar eru til nota innanlands*“, getur á hinn bóginn ekki talist annað en skattur í skilningi 40. gr. stjórnarskrárinnar.⁷ Það þýðir að greiðslur úr flutningsjöfnunarsjóði skv. 4. gr. laganna eru í eðli sínu opinber fjárhags-stuðningur í þeirri rúmu merkingu sem sýnist vera lagður til grundvallar í 46. gr. samkeppnislaga.

⁷Sjá doktorsrit Gauks Jörundssonar, UM EIGNARNÁM, Reykjavík 1969, bls. 138 - 139.

Í athugasemdum með frumvarpi til samkeppnislaga er tekið svo til orða að sá opinberi fjárhagsstuðningur, sem nefndur er í 46. gr., sé heimill „í sérstöku tilvikum“. Þótt þar sé því ekki lýst nánar, hver þessi sérstöku tilvik geti verið, má ljóst vera að byggðastefna hins opinbera gæti, ein sér, réttlætt fjárhagsstuðning á borð við þann að jafna verð á nauðsynjavörum eins og olíuvörum.⁸ Sá stuðningur má hins vegar ekki leiða til mismununar í garð einstakra fyrirtækja, sem eiga í samkeppni, né heldur til mismununar í garð einstakra hópa neytenda, þ.e. í þessu tilviki þeirra sem nota ákveðna tegund af olíu.⁹ Þetta má og leiða af jafnræðisreglu þeirri, sem nú hefur verið tekin upp í 65. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995, svo og jafnræðis-reglu þeirri, sem talin hefur verið gilda í íslenskri stjórnsýslu, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt þessu ber að líta svo á að jöfnun á flutningskostnaði olíuvara geti samrýmst meginreglum samkeppnislaga, enda sé í því sambandi gætt jafnræðis á milli einstakra fyrirtækja og neytendahópa. Í 1. gr. samkeppnislaga segir að markmið laganna sé „...að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.“ Þessu markmiði verði m.a. „...náð með því að...auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum...“, sbr. c-lið s. gr. Með vísan til þessa telur Samkeppnisráð að eina leiðin, sem samrýmist fyllilega markmiði samkeppnislaga og tryggi um leið jafnræði milli einstakra fyrirtækja og neytendahópa, sé sú að jafna flutningskostnað á hverri tegund olíuvara fyrir sig, óháð flutningskostnaði á öðrum tegundum.

Af þeim sökum telur Samkeppnisráð, svo dæmi sé tekið, það vera í andstöðu við samkeppnisreglur, ef kostnaður við að flytja eina tegund af olíu á landi verður til þess að hækka flutningsjöfnunargjald af annarri olútegund, sem aðeins er flutt á sjó, eins og virðist eiga sér stað með þunga gasolíu og léttu dísilolíu sem falla báðar undir sama flokk skv. 4. gr. laganna um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara. Á sama hátt álitur ráðið það andstætt samkeppnis-reglum ef tiltölulega hár kostnaður við að flytja eina tegund af olíu, sem ætluð er neytendum víðs vegar um land, hefur í för með sér hækkun á flutnings-jöfnunargjaldi á annarri tegund sem neytendur á fáum stöðum á landinu hafa einir not fyrir.

⁸Sjá t.d. rit Stefáns Más Stefánssonar, SAMKEPPNISREGLUR, bls. 116, en þar segir orðrétt: „Ríkisstyrkir eru algengir. Tilgangurinn með þeim er einkum að halda uppi atvinnu í tilteknum starfsgreinum eða stuðla að æskilegri byggðapróun.“

⁹Sjá t.d. rit Stefáns Más Stefánssonar, SAMKEPPNISREGLUR, bls. 118, þar sem fram kemur, að eitt af þeim atriðum, er leiði til þess, að ríkisstyrkir teljist ólögmatir, sé það, að samkeppni milli fyrirtækja brenglist. Orðrétt segir höfundur: „Hér er byggt á vissu misrétti, þ.e. að styrkurinn er ívilnandi fyrir viss fyrirtæki eða vissa framleiðslu á kostnað annarra fyrirtækja eða framleiðslu.“

Í 10. gr. laga um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara er svo til orða tekið að um verðlagningu á olíuvörum skuli fara eftir samkeppnislögum „...að undanteknum fyrirmælum um jöfnun flutningskostnaðar samkvæmt lögum þessum“. Samkvæmt þessu og því, sem að framan segir, verður að líta svo á að beita beri ákvæðum laganna til samræmis við meginreglur samkeppnislaga, eftir því sem kostur er. Eigi að síður stendur hið tilvitnaða orðalag í vegi fyrir því, að álit Samkeppnisráðs, að unnt sé að ganga þvert gegn skýrum fyrirmælum laganna um tilhögun á jöfnun flutningskostnaðar. Samkeppnisráð telur það orka mjög tvímælis, að óbreyttum lögum, að heimilt sé að mynda undirflokk í hverjum þeirra fjögurra flokka, sem taldir eru upp í 4. gr. laganna, í því skyni að tryggja frjálsa samkeppni.

Með vísan til þess, sem að framan segir, lítur Samkeppnisráð svo á að ríkisstuðningur í formi verðjöfnunar á olíuvörum geti samrýmst meginreglum samkeppnislaga nr. 8/1993, enda leiði hún ekki til mismununar í garð einstakra fyrirtækja eða neytendahópa. Það er álit ráðsins að sú flokkaskipting, sem ákveðin er í 4. gr. laga nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, geti leitt til slíkrar mismununar og þar með í vissum tilvikum torvelað frjálsa samkeppni, svo sem lýst er hér að framan. Í samræmi við það og með vísan til 19. gr. samkeppnislaga telur Samkeppnisráð skylt að vekja athygli ráðherra á þessu atriði.