



Breytingar á eldsneytismarkaði

Úrlausn samkeppnishindrana sem bent var á í
markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins

Rit. nr. 2/2020





Efnisyfirlit

I.	Samantekt	3
II.	Málsmeðferð	4
III.	Breytingar á eldsneytismarkaði og aðgerðir Samkeppniseftirlitsins	7
1.	Samkeppnishömlur og úrbætur samkvæmt frummatsskýrslu	7
2.	Samhæfð hegðun, lóðrétt samþætting og aðgangshindranir	8
2.1.	Skilyrði fyrir samrunum olíufélaga og dagvöruverslana.....	9
2.2.	Sáttir og breytt fyrirkomulag vegna dreifingar- og birgðahalds.....	13
2.3.	Breytingar í smásölu bifreiðaeldsneytis.....	15
2.4.	Niðurstaða vegna samhæfðrar hegðunar, lóðréttrar samþættingar og aðgangshindrana	18
3.	Regluverk og framkvæmd stjórnvalda.....	19
IV.	Lokaorð	20



I. Samantekt

1. Þann 30. nóvember 2015 birti Samkeppniseftirlitið frummatsskýrslu, rit nr. 2/2015 *Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum - Frummatsskýrsla*. Í frummatsskýrslunni reifaði Samkeppniseftirlitið margvíslegar samkeppnishömlur sem markaðsrannsóknin hafði leitt í ljós og benti á leiðir til að bregðast við skaðlegum samkeppnisaðstæðum á markaðnum.
2. Í kjölfar áður nefndrar frummatsskýrslu, sjónarmiða og athugasemda sem bárust um efni skýrslunnar og eftir opinn fund með hagsmuna- og markaðsaðilum haustið 2016 birti Samkeppniseftirlitið tilkynningu þann 21. september 2016 um möguleg næstu skref vegna markaðsrannsóknarinnar. Í fyrsta lagi kynni eftirlitið að telja ástæðu til þess að grípa til íhlutunar vegna samkeppnisaðstæðna á markaðnum, í kjölfar frekari rannsókna. Í öðru lagi kynni Samkeppniseftirlitið að beina tilmælum um breytingar til stjórnvalda eða fyrirtækja vegna tiltekna aðstæðna á markaðnum. Í þriðja og síðasta lagi kynni niðurstaða eftirlitsins að vera sú að ekki væri þörf á frekari umfjöllun af hálfu Samkeppniseftirlitsins.
3. Frá því að fyrrgreind tilkynning var birt hefur Samkeppniseftirlitið beint fjórum álitum til stjórnvalda þar sem mælst er til aðgerða til að ráða bót á aðstæðum sem skaðlegar eru samkeppni. Jafnframt hafa fyrirtæki á markaðnum gripið til og skuldbundið sig til breytinga í tengslum við síðari stjórnáráðgjafi, í samræmi við frummat eftirlitsins í þeim málum, sem miða að því að greiða fyrir samkeppni. Í þessu sambandi má nefna eftirfarandi álit, ákvarðanir og sáttir:
 - a) Álit nr. 1/2017 og 2/2017 - *Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði*, þar sem því var beint til umhverfis- og auðlindaráðherra og Reykjavíkurborgar að bæta umgjörð skipulags og lóðaúthlutunar. Ekki hefur verið brugðist við tilmælunum.
 - b) Álit nr. 3/2017 og 4/2017 - *Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði*, þar sem því var beint til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Flutningajöfnunarsjóðs að gera breytingar á umgjörð sjóðsins. Brugðist var við tilmælunum.
 - c) Ákvörðun nr. 8/2019, *Samruni N1 hf. og Festi hf.*, þar sem samrunaaðilar skuldbundu sig m.a. til sölu á eldsneytisstöðvum á höfuðborgarsvæðinu og vörumerkis Dælunnar til nýs aðila og breytinga á umgjörð birgðahalds og dreifingar á eldsneyti, en hvoru tveggja er til þess fallið að efla samkeppni.
 - d) Ákvörðun nr. 9/2019, *Samruni Haga hf., Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.*, þar sem samrunaaðilar skuldbundu sig m.a. til sölu á eldsneytisstöðvum á höfuðborgarsvæðinu til nýs aðila og breytinga á umgjörð birgðahalds og dreifingar á eldsneyti.
 - e) Sátt Olíudreifingar (ODR) við Samkeppniseftirlitið um aukið aðgengi endurseljenda að eldsneyti í heildsölu og aukið aðgengi að þjónustu Olíudreifingar ehf. Sáttin var gerð í tengslum við úrlausn skv. c- og d-lið hér að framan.
 - f) Ákvörðun nr. 39/2020, *Bættar samkeppnisaðstæður við sölu flugvélaeldsneytis á flugvöllum innanlands*, en með sátt vegna málsins er tryggður jafn og hlutlægur aðgangur til sölu eldsneytis á innanlandsflugvöllum.
4. Þá hefur verið gengið úr skugga um jafnan og hlutlægan aðgang að aðstöðu Icelandic Tank Storage ehf. í Helguvík, við sölu á flugvélaeldsneyti. Nánar er fjallað um þessar úrlausnir í skýrslu þessari.
5. Í kjölfar framangreindra aðgerða hefur nýr smásöluaðili komið inn á eldsneytismarkaðinn undir merkjum Dælunnar en fyrirtækið hefur starfað sem sjálfstæður keppinautur á smásölustigi. Einnig hefur minni keppinautur, Atlantsólía, styrkt sölunet sitt á höfuðborgarsvæðinu, en stefna



Reykjavíkurborgar við úthlutun lóða hafði hindrað með alvarlegum hætti starfsemi félagsins á svæðinu. Þá hafa aðgerðirnar tryggt nýjum og minni keppinautum jafnt og hlutlægt aðgengi að birgðahaldi og dreifingu á eldsneyti. Þess skal ennfremur getið að Costco hefur undanliðin ár stundað eldsneytissölu á höfuðborgarsvæðinu, en verðstefna félagsins hefur haft áhrif á verðsamkeppni á nærliggjandi svæðum, sbr. nánari umfjöllun í kafla 2.3. Hafa allar framangreindar breytingar leitt til þess að aðstæður á eldsneytismarkaðnum sem áhrif hafa á möguleika starfandi félaga til þess að samhæfa hegðun sína eru nú minni en ella.

6. Með hliðsjón af framangreindu hafa orðið talsverðar breytingar á eldsneytismarkaði frá því að markaðsrannsóknin var framkvæmd. Eru þessar breytingar til þess fallnar að greiða fyrir samkeppni á markaðnum, þótt ekki sé á þessu stigi komið í ljós hver endanleg áhrif þeirra verða. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þessar umbætur til þess fallnar að greiða fyrir framþróun orkumarkaða og skapa skilvirkari umgjörð fyrir þau orkuskipti sem framundan eru. Á því sviði eru ýmsar áskoranir sem Samkeppniseftirlitið er að huga að.
7. Að öllu framangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til þess að grípa til íhlutunar samkvæmt c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, vegna þess frummats og tillagna um úrbætur sem lýst var í fyrrgreindri frummatsskýrslu. Í því felst að mögulegar samkeppnishindranir sem enn kunna að vera til staðar verða ekki grundvallaðar á umræddu frummati einu og sér.
8. Því miður hafa umhverfis- og auðlindaráðherra og Reykjavíkurborg ekki enn orðið við tilmælum Samkeppniseftirlitsins sem birtar voru með fyrrgreindum álitum nr. 1 og 2/2017. hefur Samkeppniseftirlitið því séð sig knúið til þess að ítreka fyrri álit til Reykjavíkurborgar og ráðherra umhverfis- og auðlindaráðherra, um sama efni.
9. Með skýrslu þessari nr. 1/2020 hefur Samkeppniseftirlitið birt opinberlega niðurstöður markaðsrannsóknarinnar, sbr. d-lið 9. gr. reglna um markaðsrannsóknir nr. 490/2013.

II. Málsmeðferð

10. Með lögum nr. 14/2011, um breytingar á samkeppnislögum nr. 44/2005, var lögfest heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. til uppskiptingu fyrirtækja á markaði. Kemur þessi heimild fram í 16. gr. samkeppnislaga. Ekki er skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar að brot á bannreglum samkeppnislaga hafi átt sér stað eða að um samkeppnishamlandi samruna sé að ræða. Þessi heimild kom því til viðbótar við önnur úrræði samkeppnislaga og var viðleitni í þá átt að skapa heildstætt kerfi þar sem reynt er eftir föngum að vinna gegn því að almenningur og fyrirtæki bíði tjón vegna hvers konar háttsemi eða aðstæðna sem raska samkeppni. Hin nýja heimild eftirlitsins átti sér ekki síst fyrirmynd í breskum samkeppnisrétti.
11. Í febrúar 2012 birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal, nánar tiltekið rit nr. 2/2012, *Markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins - Umræðuskjal um íhlutun í samkeppnishindranir þegar ekki er um brot á samkeppnislögum að ræða*. Í umræðuskjalinu voru birt drög að leiðbeiningum um beitingu hinnar nýju lagaheimildar, einkum um það hvernig Samkeppniseftirlitið hygðist beita markaðsrannsóknum sem undanfara hugsanlegra aðgerða á grundvelli ákvæðisins. Þá fólst ennfremur í umræðuskjalinu undirbúningur að ákvörðun um það hvaða markaður myndi fyrstur sæta rannsókn af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Með skjalinu óskaði eftirlitið því sjónarmiða og umsagna hagsmunaaðila og allra þeirra sem vildu mögulega láta málið sig varða,



um fyrirhugaða beitingu eftirlitsins á c-lið 16. gr. samkeppnislaga og um það hvaða markaður skyldi rannsakaður fyrst á framangreindum grundvelli.

12. Að fengnum gögnum og upplýsingum sem aflað var í tengslum við fyrri athuganir, erindi og ábendingar tilkynnti Samkeppniseftirlitið þann 5. júní 2013 að stjórnvaldið hefði ákveðið að hefja markaðsrannsókn á íslenska eldsneytismarkaðnum. Um framkvæmd markaðsrannsóknarinnar vísaði eftirlitið m.a. til nýrra reglna um markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins nr. 490/2013. Þá birti eftirlitið sérstaka rannsóknaráætlun í þessu samhengi.
13. Í lok árs 2015, nánar tiltekið þann 30. nóvember 2015 birti Samkeppniseftirlitið framangreinda frummatsskýrslu, rit nr. 2/2015 *Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum - Frummatsskýrsla*. Í frummatsskýrslunni fjallaði Samkeppniseftirlitið um þær margvíslegu samkeppnishömlur sem markaðsrannsóknin hafði leitt í ljós og reifaði m.a. mögulegar úrbætur vegna aðstæðna sem eftirlitið taldi skaðlegar samkeppni á eldsneytismarkaði. Verður nánar fjallað um umræddar samkeppnishömlur og mögulegar úrbætur vegna þeirra síðar í skýrslu þessari.
14. Samhliða útgáfu frummatsskýrslunnar gaf Samkeppniseftirlitið hagaðilum færi á því að skila rökstuddum sjónarmiðum og athugasemdum við skýrsluna sbr. 1. mgr. 8. gr. reglna nr. 490/2013. Alls sendu 22 hagaðilar inn sjónarmið og athugasemdir um efni skýrslunnar og voru þau birt á vefsíðu stofnunarinnar.
15. Sem lið í markaðsrannsókninni hélt Samkeppniseftirlitið opinn fund, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglna nr. 490/2013, um samkeppnisaðstæður á eldsneytismörkuðum þann 20. september 2016. Á fundinum var fjallað um sjónarmið sem fram höfðu komið í kjölfar útgáfu frummatsskýrslu eftirlitsins. Auk þess var varpað nánari ljósi á mismunandi viðhorf hagsmunaaðila og gerð grein fyrir samkeppnisaðstæðum á erlendum eldsneytismörkuðum. Fjölmarginir aðilar aðilar tóku þátt í umræðum á fundinum og spunnust gagnlegar umræður um mögulegar samkeppnishindranir og hugsanlegar úrbætur á markaðnum.¹
16. Í kjölfar áður nefndrar frummatsskýrslu, sjónarmiða, athugasemda og opins fundar birti Samkeppniseftirlitið tilkynningu þann 21. september 2016 um möguleg næstu skref vegna markaðsrannsóknarinnar.
 - a) Í fyrsta lagi kynni eftirlitið að telja ástæðu til þess að grípa til íhlutunar vegna samkeppnisaðstæðna á markaðnum, að undangenginni frekari rannsókn og útgáfu andmælaskjals.
 - b) Í öðru lagi kynni Samkeppniseftirlitið að beina tilmælum um breytingar til stjórnvalda eða fyrirtækja vegna tiltekinna aðstæðna á markaðnum.
 - c) Í þriðja og síðasta lagi kynni niðurstaða eftirlitsins að vera sú að ekki væri þörf á frekari umfjöllun af hálfu Samkeppniseftirlitsins vegna viðkomandi markaðar, t.d. vegna

¹ Eftirfarandi aðilar tóku þátt í fundinum með beinum eða óbeinum hætti: Andreas Mundt, forstjóri þýska samkeppniseftirlitsins og formaður stýrihóps Alþjóðasamtaka samkeppnisyrvalda (ICN), Jon Riley, verkefnastjóri hjá breskum samkeppnisyrvaldum (CMA), João E. Gata, sérfræðingur hjá portúgalska samkeppniseftirlitinu, Severin Borenstein, prófessor í hagfræði við Berkeley háskóla og formaður nefndar sem veitir stjórnvöldum í Kaliforníu ráðgjöf um samkeppni á eldsneytismarkaðnum, Frosti Ólafsson, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs, Hermann Guðmundsson, framkvæmdastjóri KEMI, Jóhannes Gunnarsson, formaður Neytendasamtakanna, Tryggvi Axelsson, forstjóri Neytendastofu, Guðrún Ragnarsdóttir, stjórnarformaður Samkeppniseftirlitsins, Páll Gunnar Pálsson, forstjóri Samkeppniseftirlitsins, Daði Már Kristófersson, forseti félagsvísindasviðs Háskóla Íslands, Jón Björnsson, forstjóri Festi, Jón Ólafur Halldórsson, forstjóri Olís, Hjálmar Sveinsson, formaður umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar, Runólfur Ólafsson, framkvæmdastjóri FÍB, Gylfi Magnússon, dósent við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, Lúðvík Bergvinsson, lögmaður og Valgeir Baldursson, forstjóri Skeljungs.



framkominna sjónarmiða eða þar sem aðstæður hafi breyst, m.a. í framhaldi viðbrögðum markaðsaðila eða stjórnvalda við frummati eftirlitsins.

17. Í tilkynningunni var tekið fram að eitthvað af þessu þrennu eða blanda af öllum framangreindum þremur leiðunum, gæti orðið grundvöllur málsloka rannsóknarinnar.
18. Þann 4. apríl 2017 beindi Samkeppniseftirlitið fjórum álitum til stjórnvalda vegna markaðsrannsóknarinnar, með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga. Með álitunum var því beint til Reykjavíkurborgar, umhverfis- og auðlindaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Flutningsjöfnunarsjóðs að beita sér fyrir breytingum á umgjörð eldsneytismarkaðar til að stuðla að virkari samkeppni. Kom fram í álitunum að viðbrögð við þeim tilmælum sem í þeim birtust gætu haft þýðingu fyrir úrlausn málsins og lok markaðsrannsóknarinnar.
19. Tvö álitanna, nr. 1/2017 og 2/2017 beindust að skipulagsmálum og úthlutun lóða en ákvarðanir um slík atriði geta skipt sköpum fyrir samkeppni á eldsneytismarkaði. Hin tvö álitin, nr. 3/2017 og 4/2017, beindust að upplýsingamiðlun Flutningsjöfnunarsjóðs olúvара og stjórnskipulagi. Nánar verður fjallað um álitin, efni þeirra og þau tilmæli Samkeppniseftirlitsins til stjórnvalda sem þar var að finna síðar í þessari skýrslu.
20. Í lok árs 2017 tilkynnti Samkeppniseftirlitið aðilum á eldsneytismarkaði um framangreind álit og að tafir hefðu orðið markaðsrannsókninni vegna mikilla anna við rannsókn samrunamála. Lyktir á rannsóknum samruna Haga hf. (hér eftir „Hagar“) og Olíuverzlunar Íslands hf. (hér eftir „Olís“) annars vegar og samruna N1 hf. (hér eftir „N1“) og Festi hf. (hér eftir „Festi“) hins vegar gætu haft þýðingu við úrlausn markaðsrannsóknarinnar og ekki yrði unnið frekar í markaðsrannsókninni fyrr en ákvörðun lægi fyrir vegna fyrrgreindra samruna.
21. Lyktum rannsóknar á samruna N1 og Festi er lýst í ákvörðun nr. 8/2019, *Samruni N1 hf. og Festi hf.*, og lyktum rannsóknar á samruna Haga og Olís er lýst í ákvörðun nr. 9/2019, *Samruni Haga hf., Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.* Lauk báðum málum með því að aðilar málanna undirgengust sáttir við eftirlitið sem fólu m.a. í sér sölu á eldsneytisstöðvum frá samrunaaðilum, aukið aðgengi endurseljenda að eldsneyti í heildsölu og aukið aðgengi að þjónustu Olíudreifingar ehf. Þá gerði Samkeppniseftirlitið sérstaka sátt við Olíudreifingu ehf. (hér eftir „ODR“) þann 26. júní 2019 í samræmi við framangreint og um tiltekin skilyrði sem gilda nú um starfsemi félagsins vegna umræddra samrunaákvarðana. Verða framangreindar sáttir nánar reifaðar síðar í ákvörðuninni.
22. Til að fylgja eftir framangreindum tilmælum sínum til Reykjavíkurborgar í álit nr. 2/2017 sendi Samkeppniseftirlitið bréf til borgarinnar þann 17. júlí 2019, vegna samningsmarkmiða og samþykktar sveitarfélagsins um helmingsfækkun bensinstöðva í sveitarfélaginu. Með bréfinu áréttaði eftirlitið fyrri tilmæli sín í ofangreindu álit en jafnframt var lögð áhersla á að Reykjavíkurborg legði mat á áhrif samningsmarkmiða borgarinnar á samkeppni á eldsneytismarkaði.
23. Vegna kvörtunar N1 á meintri synjun Skeljungar hf. (hér eftir „Skeljungur“) um aðgang að aðstöðu félagsins til birgðahalds og afgreiðslu eldsneytis á innanlandsflugvöllum gerðu Skeljungur og Samkeppniseftirlitið með sér sátt þann 25. júní 2020 sem birt var með ákvörðun nr. 39/2020, *Bættar samkeppnisaðstæður við sölu á flugvéla- og þotuelsneyti á flugvöllum innanlands.* Í skilyrðum sáttarinnar er m.a. kveðið á um rétt keppnauta Skeljungar til jafns og hlutlægs aðgangs að aðstöðu félagsins á umræddum innanlandsflugvöllum á grundvelli málefnalegrar verðskrár.



24. Loks hafði Samkeppniseftirlitið einnig til meðferðar, á meðan markaðsrannsókninni stóð, kvörtun Skeljungs vegna birgðastöðvar Icelandic Tank Storage ehf. í Helguvík fyrir flugvélaeldsneyti. Í kjölfar fundar, samskipta og bréfs Icelandic Tank Storage til Samkeppniseftirlitsins dags. 6. október 2020 um að fyrirkomulag fyrir aðgang og útleigu birgðarýmis hefði verið breytt frá umræddri kvörtun, lauk Samkeppniseftirlitið málinu og lauk þar með útistandandi þætti félagsins í markaðsrannsókninni.
25. Nánar verður fjallað um framangreind atriði, þ.e. íhlutanir Samkeppniseftirlitsins, sáttir vegna samruna, sátt Skeljungs vegna innanlandsflugvalla, og fyrirkomulag Icelandic Tank Storage vegna Helguvíkur, síðar í skýrslunni.

III. Breytingar á eldsneytismarkaði og aðgerðir Samkeppniseftirlitsins

1. Samkeppnishömlur og úrbætur samkvæmt frummatsskýrslu

26. Í áður nefndri frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins vegna markaðsrannsóknarinnar dags. 30. nóvember 2015 lagði eftirlitið heildstætt mat á það hvort fyrir hendi væru aðstæður eða háttsemi sem talin væri skaðleg samkeppni á eldsneytismarkaði. Í 9. kafla skýrslunnar er að finna frumniðurstöður samkeppnismats á eldsneytismarkaði og í 10. kafla hennar er að finna samanteknar frumniðurstöður markaðsrannsóknarinnar.
27. Samkvæmt framangreindri skýrslu var það frummat Samkeppniseftirlitsins að tiltekna aðstæður eða háttsemi á eldsneytismarkaði sem lýst var í skýrslunni, sér í lagi köflum 4 til 8, takmarkaði eða hefði skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum með alvarlegum hætti. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri þar um að ræða alvarlegar samkeppnishömlur.
28. Samandregið byggðu hinar alvarlegu samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði einkum á eftirtöldum þremur atriðum að frummati Samkeppniseftirlitsins:
 - a) *Samhæfð hegðun.* Á markaðnum fyrir smásölu bifreiðaeldsneytis væru sterkar vísbendingar um að olúfélögin samhæfi hegðun sína.
 - b) *Lóðrétt samþætting og aðgangshindranir.* Olúfélögin, eða dótturfélög þeirra, hefðu hvata og getu til þess að útiloka nýja keppinauta með því að neita viðkomandi um eldsneyti í heildsölu eða aðgangi að birgðarými.
 - c) *Regluverk og framkvæmd stjórnvalda.* Framkvæmd og umgjörð skipulags og lóðaúthlutunar, ásamt umgjörð og upplýsingamiðlun Flutningsjöfnunarsjóðs, væri til þess fallin að skaða samkeppni.
29. Framangreindar samkeppnishömlur auk þeirra atriða sem ítarlega var fjallað um í 9. kafla frummatsskýrslunnar væru til þess fallin að valda almenningi tjóni, og hefðu a.m.k. þær afleiðingar að bifreiðaeldsneytisverð til einstaklinga væri hærra en ella. Auk þess hefðu framangreindar samkeppnisaðstæður afleidd áhrif því verð á eldsneyti hefði áhrif á verðlag annarra fyrirtækja á annarri vöru og þjónustu og t.d. á vísitölu neysluverðs. Tjón almennings kæmi því ekki aðeins fram á eldsneytismarkaði að mati Samkeppniseftirlitsins.
30. Líkt og fram kom í frummatsskýrslunni frá 2015 var það mat Samkeppniseftirlitsins að með vissum úrbótum mætti ráða bót á framangreindum samkeppnishömlum, efla og virkja samkeppni á eldsneytismarkaði og bæta þannig hag almennings. Nánar tiltekið og samandregið



væri mögulegt að ráðast í aðgerðir á markaðnum sem miðuðu að eftirfarandi að mati Samkeppniseftirlitsins:

- a) Tryggður yrði aðgangur þriðju aðila að heildsölu og birgðarými eldsneytis. Þannig yrði skapað umhverfi þar sem nýjir keppnautar geta komið inn á markaðinn með minni tilkostnaði og um leið dregið úr hættu á þegjandi samhæfingu.
- b) Viðskiptalegt sjálfstæði starfandi fyrirtækja yrði tryggt, t.d. með því að draga úr samrekstri á dreifingar- og birgðastigi. Með því þjónaði það síður hagsmunum fyrirtækjanna að fylgja samhæfðri hegðun og þau gætu síður greint hegðun keppnauta sinna.
- c) Með framangreindum og fleiri aðgerðum yrði stuðlað að því að sjálfstæðir smásalar og e.a. matvöruverslanir seldu eldsneyti en rannsóknir hafi sýnt að á þeim svæðum þar sem matvöruverslanir selja eldsneyti sé eldsneytisverð þar lægra en ella.
- d) Hugað yrði að opinberu regluverki og framkvæmd. Þar á meðal að samkeppnissjónarmið yrðu höfð til hliðsjónar við gerð skipulagsáætlana og gerðar breytingar á starfsemi og umgjörð Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara.

31. Verður þá næst fjallað um þær aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið hefur gripið til og þær breytingar sem hafa átt sér stað á þeim samkeppnishömlum og markaðsaðstæðum sem fjallað var í frummatsskýrslunni. Þá verður jafnframt gerð grein fyrir niðurstöðu markaðsrannsóknarinnar og hvort þörf sé fyrir frekari íhlutun að öllu framangreindu virtu.

2. Samhæfð hegðun, lóðrétt samþætting og aðgangshindranir

32. Líkt og greindi að framan var það mat Samkeppniseftirlitsins í áðurnefndri frummatsskýrslu að vísbendingar væru um samhæfða hegðun á eldsneytismarkaði. Nánar tiltekið væru á markaði fyrir smásölu bifreiðaeldsneytis sterkar vísbendingar um að olíufélögin samhæfi hegðun sína, þ.m.t. við verðlagningu. Þessi samhæfing, sem og aðrar samkeppnishömlur sem fjallað var um í frummatsskýrslunni, væri til þess fallin að valda almenningi tjóni, og hefðu þessar skaðlegu samkeppnisaðstæður a.m.k. þær afleiðingar að bifreiðaeldsneytisverð til einstaklinga væri hærra en ella. Auk þess hefðu umræddar aðstæður afleidd áhrif því verð á eldsneyti hefði áhrif á verðlag annarra fyrirtækja á annarri vöru og þjónustu og t.d. á vísitölu neysluverðs. Tjón almennings kæmi því ekki aðeins fram á eldsneytismarkaði, líkt og áður sagði.

33. Að mati Samkeppniseftirlitsins mætti meta beint tjón vegna hærra bifreiðaeldsneytisverðs með eftirfarandi hætti:

- Álagning á bifreiðaeldsneyti hefði verið óeðlilega há sem nemur allt að 18 kr. á hvern lítra bensíns og 20 kr. á hvern lítra dísilolíu á árinu 2012.
- Neytendur hefðu á árinu 2014 greitt of mikið fyrir bifreiðaeldsneyti í smásölu og samsvari sú upphæð 4.000 – 4.500 milljónum króna.
- Gera mætti ráð fyrir að eldsneytisstöðvum á höfuðborgarsvæðinu myndi fækka um allt að 30% ef álagning í smásölu bifreiðaeldsneytis væri í samræmi við það sem mætti búast við á „viðmiðunarmarkaði“ sem er án þeirra aðstæðna eða háttsemi sem talin eru skaða samkeppni.

34. Í 9. kafla áðurnefndrar frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins var ítarlega fjallað um þau atriði og þær vísbendingar sem væru til marks um samhæfða hegðun olíufélaganna og vísast til þess



hluta skýrslunnar fyrir frekari umfjöllun um samhæfða hegðun. Það var því frummat eftirlitsins að framangreind atriði bentu til þess að hegðun olúfélaganna væri samhæfð við sölu bifreiðaeldsneytis til einstaklinga og sú háttsemi eða aðstæður takmarkaði eða hefði skaðleg áhrif á samkeppni.

35. Þá var það jafnframt frummat Samkeppniseftirlitsins í áðurnefndum kafla skýrslunnar að olúfélögin, eða dótturfélög þeirra, hefðu hvata og getu til þess að útiloka nýja keppinauta með því að neita viðkomandi um eldsneyti í heildsölu eða aðgang að birgðarými, eins og áður sagði. Vegna lóðréttar samþættingar hefðu þau því getu og hvata, eitt og sér eða í sameiningu, til þess að torvelða aðgang mögulegra keppinauta að markaðnum sem takmarkaði eða hefði skaðleg áhrif á samkeppni.
36. Frá því að markaðsrannsóknin var gerð og frummatsskýrslan gefin út hafa rannsóknir á samrunum Haga og Olís og samruna N1 og Festi og lyktir þeirra leitt til þess að Samkeppniseftirlitið hefur gripið til íhlutana sem hafa haft þau áhrif að sjálfstæði fyrirtækja á eldsneytismarkaði hefur aukist, dregið hefur úr aðgangshindrunum, nýr sjálfstæður keppinautur hefur hafið starfsemi og þannig hefur dregið úr möguleikum starfandi fyrirtækja til þess að samhæfa hegðun sína. Jafnframt hafa aðstæður á markaði tekið ýmsum breytingum með sjálfstæðum hætti eða vegna utanaðkomandi þátta, sem hafa eðli málsins samkvæmt áhrif á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um framhald markaðsrannsóknarinnar og mögulegar frekari íhlutanir.

2.1. Skilyrði fyrir samrunum olúfélaga og dagvöruverslana

2.1.1. Sátt N1 (Festi) við Samkeppniseftirlitið

37. Rannsókn á samruna N1 og Festi lauk með ákvörðun nr. 8/2019, *Samruni N1 hf. og Festi hf.*, dags. 2. apríl 2019, líkt og áður var greint frá. Málinu lauk með sátt Samkeppniseftirlitsins við N1, dags. 30. júlí 2018, þar sem hið sameinaða félag samþykkti að gangast undir skilyrði í starfsemi sinni til þess að vernda og efla samkeppni og koma í veg fyrir annars skaðleg áhrif samrunans.
38. Í samrunatilkynningu kom fram að með kaupsamningi, dags. 3. október 2017, hefði N1 skuldbundið sig til þess að kaupa alla hluti í Festi. Þá lá fyrir að N1 væri stærsti smásali eldsneytis á Íslandi. Í samrunatilkynningu kom m.a. fram að þjónustunet N1 næði til stórs hluta íslenskra neytenda og fyrirtækja á Íslandi, viðsvegar um landið. Félagið ræki 98 útsölastaði á fljótandi eldsneyti, auk beinnar þjónustu við sjávarútveg um allt land og flugrekstraraðila á Keflavíkflugvelli og Reykjavíkflugvelli, svo og 6 fyrirtækjaverslanir og 11 þjónustuverkstæði. Þá kom fram í samrunagögnum að N1 útvisti birgðahaldi og dreifingu á fljótandi eldsneyti til Olíudreifingar ehf. sem félagið eigi 60% eignarhlut í á móti Olíuverslun Íslands hf. sem eigi 40%. Festi, líkt og kom fram í samrunagögnum, starfaði fyrst og fremst á sviði smásölu á Íslandi. Þá lá fyrir að Festi væri næststærsti smásali dagvöru á Íslandi. Stærsta félagið innan samstæðu Festi væri Krónan með 17 verslanir undir því vörumerki og fjórar verslanir undir merkjum Kjarvals en eina verslun undir merkinu Kr.
39. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samrunanum í málinu leiddi í ljós að samruninn, án skilyrða, væri til þess fallinn að raska samkeppni með umtalsverðum hætti. Nánar tiltekið var það mat eftirlitsins að samruninn myndi leiða til brotthvarfs Krónunnar sem mögulegs keppinautar á eldsneytismarkaði, leiða til staðbundinnar röskunar á samkeppni á tilteknum landsvæðum, hafa skaðleg áhrif á heildsölu- og birgðastigi og hafa í för með sér aukin og skaðleg eignatengsl á milli keppinauta á bæði eldsneytis- og dagvörumarkaði.



40. Að undangengnum sáttaviðræðum ² lauk meðferð málsins með undirritun sáttar milli Samkeppniseftirlitsins og N1 eins og áður sagði, dags. 30. júlí 2018. Með sáttinni skuldbatt N1 / Festi sig til aðgerða sem miðuðu að því að efla og vernda virka samkeppni á eldsneytis- og dagvörumörkuðum og bregðast við framangreindri röskun á samkeppni sem samruninn hefði annars leitt til. Nánar tiltekið samþykkti N1 að gangast m.a. undir eftirfarandi skilyrði og ráðast í eftirtaldar aðgerðir á eldsneytismarkaði og er hér ekki tæmandi talið:
- a) *Aukið aðgengi að heilðsölu eldsneytis* - N1 er skylt að selja nýjum endurseljendum sem eftir því leita eldsneyti í heilðsölu á viðskiptalegum grunni. Þá er N1 skylt að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart þeim endurseljendum sem kaupa eldsneyti af félaginu í heilðsölu (e. *fair and non-discriminatory terms*). Heilðsölulagning N1 til annarra aðila skyldi gera þeim kleift að keppa við smásölu N1, og félaginu væri óheimilt að beita öðrum aðilum verðþrýstingi.
 - b) *Aðgerðir og aukinn aðgangur að þjónustu ODR* - N1 samþykkti, sem sem annar eigenda ODR, að beita sér fyrir því að aðgengi nýrra og annarra seljenda eldsneytis að birgðarými og þjónustu hjá ODR yrði greiðara, þ.m.t. að ODR setji reglur þar sem tryggt er að aðrir aðilar eigi, eins og eigendur, aðgang að þjónustu ODR, og að slíkar reglur tryggi að öll þjónusta tengd eldsneyti, þ.m.t. leiga birgðarýmis, sé veitt öðrum aðilum sem eftir því óska án mismununar og á sanngjörnum og eðlilegum kjörum (e. *fair, reasonable and non-discriminatory terms*). Þá skyldi ODR setja sér verðskrá sem byggir á málefnalegum viðskiptalegum forsendum.
 - c) *Aðkoma N1 að stjórnarskipan og óhæði stjórnar ODR* – að stjórnarmenn sem N1 skipar í stjórn ODR skyldu vera óháðir N1, og þeir ekki tengdir keppinautum N1 eða ODR í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama ætti við um maka ofangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald. Þá væri stjórnarmönnum N1 í ODR óheimilt að miðla viðkvæmum viðskiptaupplýsingum um málefni ODR og viðskiptavina félagsins til N1.
 - d) *Sala eldsneytisstöðva* – N1 skuldbatt sig til þess að selja tilteknar eldsneytisstöðvar, vörumerki „Dælunnar“ og grípa til annarra nánar tilgreindra aðgerða til þess að nýr óháður aðili geti hafið virka samkeppni á eldsneytismarkaði. Með þessum aðgerðum var brugðist við þeirri niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins að með kaupum N1 á Festi væri síðarnefnda fyrirtækið að hverfa sem mögulegur sjálfstæður keppinautur á eldsneytismarkaði, en eins og kunnugt er hafði Festi áform um slíkt.
 - e) *Framsal dreifingar- og heilðsölusamninga* – við sölu framangreindra eldsneytisstöðva af hálfu N1 skyldi m.a. fylgja með til nýs eiganda þeirra samningur við ODR um dreifingu á eldsneyti til Dælunnar, og samningur við N1 um heilðsölu eldsneytis í a.m.k. fimm ár með heilðsölulverði sem væri jafnt, sannanlegt kostnaðarverð og á lægra verði en almennt byðist í heilðsölu hjá N1.
 - f) *Samkeppnislegt sjálfstæði stjórnar og lykilstarfsmanna* - stjórnarmenn og lykilstarfsmenn N1 skuli ekki vera tengdir keppinautum fyrirtækisins í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eigið eignarhald. Sama á við um maka eða sambúðarmaka framangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald.

² Undir lok rannsóknar lögðu samrunaaðilar fram skilyrði sem metin voru ófullnægjandi. Taldi eftirlitið óhjákvæmilegt að ógilda samrunann, en á ákvörðunardegi drógu aðilar samrunatilkynningu sína til baka og tilkynnt síðan að nýju. Í því máli lögðu aðilar fram víðtækari skilyrði sem metin voru fullnægjandi.



41. Að undangenginni sölumeðferð og athugun óháðs kunnáttumanns, sem skipaður var í ágúst 2018 til að hafa eftirlit með framkvæmd sáttarinnar, samþykkti Samkeppniseftirlitið kaupendur að hinum seldu eignum N1 í febrúar og mars 2019.
42. Við gerð þessarar skýrslu og frágang markaðsrannsóknarinnar fékk Samkeppniseftirlitið upplýsingar um það að Skeljungur hf. hefði tilkynnt í kauphöll þann 27. nóvember sl. að félagið hefði undirritað kaupsamning um allt hlutafé í Port I ehf., eignarhaldsfélagi Dælnnar, en Samkeppniseftirlitið hefur ekki fengið samrunann til meðferðar þegar þetta er skrifað.

2.1.2. Sátt Haga við Samkeppniseftirlitið

43. Með sambærilegum hætti og í framangreindu samrunamáli lauk rannsókn á samruna Haga og Olís með ákvörðun nr. 9/2019, *Samruni Haga hf., Olíuverzlunar Íslands hf. og DGV ehf.*, dags. 2. apríl 2019. Málinu lauk með sátt Samkeppniseftirlitsins við Haga, dags. 11. september 2018, þar sem hið sameinaða félag samþykkti að gangast undir skilyrði í starfsemi sinni til þess að vernda og efla samkeppni og koma í veg fyrir annars skaðleg áhrif samrunans.
44. Í samrunatilkynningu málsins kom m.a. fram að með kaupsamningi, dags. 26. apríl 2017, hefðu Hagar skuldbundið sig til þess að kaupa og FISK – Seafood ehf. og Samherji hf. skuldbundið sig til að selja, allt hlutafé í Olís. Olís samanstæði af móðurfélaginu Olís ásamt dóttur- og hlutdeildarfélögum, m.a. Olíudreifingu ehf., Eldsneytisafgreiðslustöðinni á Keflavíkflugvelli EAK ehf. (hér eftir EAK), Garði ehf., EBK ehf. og Fjölveri ehf. Olís ræki samtals 72 eldsneytisútsölustaði, 36 undir merkjum Olís, þar af 12 á höfuðborgarsvæðinu og 36 sjálfsafgreiðslustöðvar undir merkjum ÓB. Olís sæi um eigin innflutning á eldsneyti en helsti birgir félagsins væri Statoil. Statoil geymi eldsneyti í birgðatönkum sem það leigi af ODR. Þá kom fram í samrunagögnum að Hagar væru verslunarfyrirtæki sem ræki 48 verslanir innan fimm smásölufyrirtækja og fjögur vöruhús. Fyrirtæki Haga væru öll rekin sem sjálfstæð fyrirtæki og hefðu ólík rekstrarform og ólíka menningu. Meginstarfsemi Haga væri á sviði matvöru en innan félagsins væru verslunarkeðjurnar Bónus og Hagkaup, svo og stoðstarfsemi á sviði innkaupa og dreifingar.
45. Rannsókn málsins leiddi í ljós að samruninn, án skilyrða, væri til þess fallinn að raska samkeppni með umtalsverðum hætti. Nánar tiltekið var það mat eftirlitsins að samruninn myndi styrkja markaðsráðandi stöðu Haga á dagvörumarkaði, leiða til staðbundinnar röskunar á samkeppni á tilteknum landssvæðum, hafa skaðleg áhrif á heildsölu- og birgðastigi og hafa í för með sér aukin og skaðleg eignatengsl á milli keppnauta á bæði eldsneytis- og dagvörumarkaði.
46. Að undangengnum sáttaviðræðum³ lauk rannsókn málsins með undirritun satta á milli Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila, þ.m.t. Haga dags. 11. september 2018. Með sáttinni samþykktu Hagar að grípa til aðgerða sem miðuðu að því að efla og vernda virka samkeppni á eldsneytis- og dagvörumörkuðum og bregðast við framangreindri röskun á samkeppni sem samruninn myndi annars leiða til. Skilyrðin fólu m.a. í sér sölu eigna á eldsneytis- og dagvörumörkuðum. Nánar tiltekið samþykktu Hagar að gangast m.a. undir eftirfarandi skilyrði og ráðast í eftirtaldar aðgerðir á eldsneytis- og dagvörumörkuðum, og er hér ekki tæmandi talið:
 - a) *Sala á fasteign og dagvöruverslunum* – að seldar yrðu dagvöruverslanir félagsins að Hallveigarstíg 1 í Reykjavík og Smiðjuvegi 2 í Kópavogi til nýs eiganda og kaupanda sem

³ Undir lok rannsóknar lögðu samrunaaðilar fram skilyrði sem metin voru ófullnægjandi. Taldi eftirlitið óhjákvæmilegt að ógilda samrunann, en á ákvörðunardegi drógu aðilar samrunatilkynningu sína til baka og tilkynnt síðan að nýju. Í því máli lögðu aðilar fram víðtækari skilyrði sem metin voru fullnægjandi.



uppfyllti skilyrði sáttarinnar, og seld yrði fasteign félagsins að Faxafeni 14 í Reykjavík sem hýsti hafði verslun Bónuss.

- b) *Sala á þjónustustöðvum Olís* – að seldar yrðu þjónustustöðvar Olís að Háaleitisbraut 12 og Vallargrund 3 í Reykjavík til nýs eiganda og kaupanda sem uppfyllti skilyrði sáttarinnar.
- c) *Sala á sjálfsafgreiðslustöðvum* – sem skilyrði fyrir samrunanum samþykktu Hagar einnig að seldar yrðu sjálfsafgreiðslustöðvar ÓB við Starengi 2, Kirkjustétt 2-6 og Knarrarvog 2 í Reykjavík til kaupanda sem uppfyllti skilyrði sáttarinnar.
- d) *Heildsölu- og dreifingarsamningar fylgi með* - væri kaupandi framangreindra Olís / ÓB eldsneytisstöðva nýr aðili á eldsneytismarkaði í skilningi sáttarinnar þá væri Högum skylt að bjóða kaupandanum samning við ODR fyrir dreifingu- og birgðahald eldsneytis vegna stöðvanna, á jafn lágu verði og Olís greiddi ODR. Jafnframt skyldu Hagar bjóða kaupandanum heildsölusamning fyrir eldsneyti sem gilti í a.m.k. fimm ár og á verði sem væri jafnt og sannanlegt kostnaðarverð, ekki hærra en heildsöluverð til Olís eða ÓB, og sem væri lægra en almennt heildsöluverð Olís. Loks skyldi fylgja með stöðvunum m.a. heildsölusamningur við Haga fyrir bílavörur, önnur aðföng frá Olís á innkaupsverði, og samningur við ODR um tækniþjónustu.
- e) *Aukið aðgengi að heildsölu eldsneytis* – Högum er skylt að selja nýjum endurseljendum á markaði sem þess óska eldsneyti í heildsölu á viðskiptalegum grunni. Högum er skylt að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart þeim endurseljendum sem kaupa eldsneyti af félaginu í heildsölu (e. *fair and non-discriminatory terms*). Heildsöluverðlagning Haga til nýrra endurseljenda skal gera þeim kleift að keppa við smásölu Haga. Högum er því óheimilt að beita nýja endurseljendur verðþrýstingi.
- f) *Aðgerðir og aukinn aðgangur að þjónustu ODR* - Hagar samþykktu, sem sem annar eigenda ODR, að beita sér fyrir því að aðgengi nýrra og annarra seljenda eldsneytis að birgðarými og þjónustu hjá ODR yrði greiðara, þ.m.t. að ODR setji reglur þar sem tryggt er að aðrir aðilar eigi, eins og eigendur, aðgang að þjónustu ODR, og að slíkar reglur tryggi að öll þjónusta tengd eldsneyti, þ.m.t. leiga birgðarýmis, sé veitt öðrum aðilum sem eftir því óska án mismununar og á sanngjörnum og eðlilegum kjörum (e. *fair, reasonable and non-discriminatory terms*). Þá skyldi ODR setja sér verðskrá sem byggir á málefnalegum viðskiptalegum forsendum.
- g) *Aðkoma Haga að stjórnarskipan og óhæði stjórnar ODR* – að stjórnarmenn sem Hagar skipa í stjórn ODR skyldu vera óháðir Högum, og þeir ekki tengdir keppinautum Haga eða ODR í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Sama ætti við um maka ofangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald. Þá væri stjórnarmönnum Haga í ODR óheimilt að miðla viðkvæmum viðskiptaupplýsingum um málefni ODR og viðskiptavina félagsins til Haga.
- h) *Samkeppnishömlur vegna sameiginlegs eignarhalds* - með kaupum Haga á Olís jókst sameiginlegt eignarhald fjárfesta í keppinautum. Eigendur að veigamiklum eignarhlutum í hinu sameinuðu félagi myndu þannig fara með umtalsverða eignarhluti í helstu keppinautum þess. Var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að þessi aðstaða gæti leitt til alvarlegrar röskunar á samkeppni og að bregðast yrði við henni. Með sáttinni samþykktu samrunaaðilar því að ráðast í aðgerðir til að draga úr þessu sameiginlega eignarhaldi og samkeppniröskun á eldsneytismarkaði.



47. Að undangenginni sölumeðferð og athugun óháðs kunnáttumanns, sem skipaður var í október 2018 til að hafa eftirlit með framkvæmd sáttarinnar, samþykkti Samkeppniseftirlitið kaupendur að hinum seldu eignum Haga í lok nóvember 2018. Til að mynda voru umræddar eldsneytisstöðvar Haga (Olís) seldar Atlantsólíu. Í kjölfarið var Högum heimilt að framkvæma samrunann.
48. Við kaupin á eldsneytisstöðvum Olís efldi Atlantsólía stöðvanet sitt í Reykjavík, en félagið hefur um langt skeið mætt alvarlegum aðgangshindrunum á svæðinu sem rekja má til stefnu Reykjavíkurborgar við úthlutun lóða undir eldsneytisstöðvar.
49. Með gerð framangreindra sátta við Samkeppniseftirlitið samþykktu félögin N1 (nú Festi) og Hagar að skuldbinda sig til að fara að þeim skilyrðum sem í sáttunum er að finna, þ.m.t. að ráðast í þær aðgerðir og hlíta þeim skyldum sem reifaðar hafa verið hér að framan. Mjög brýnt er að fyrirtæki fari eftir þeim sáttum sem þau gera við Samkeppniseftirlitið, m.a. svo þau hafi tilætluð áhrif á samkeppni (í þessu tilviki á eldsneytismarkaði) og svo samkeppnisyfirvöld, markaðsaðilar og á endanum neytendur geti treyst því að fyrirtæki fari að sáttum sem þau undirgangast. Þá varðar það stjórnvaldssektum að brjóta gegn slíkum skilyrðum, sbr. 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga.

2.2. Sáttir og breytt fyrirkomulag vegna dreifingar- og birgðahalds

2.2.1. Sátt Olíudreifingar við Samkeppniseftirlitið

50. Líkt og áður sagði samþykktu eigendur ODR að félagið myndi sjálfst undirgangast skilyrði og sátt vegna þeirra skyldna er varða ODR og fjallað var um í áður nefndum sáttum Haga annars vegar í ákvörðun nr. 8/2019 og N1 hins vegar í ákvörðun nr. 9/2019. Vegna þessa gerði Samkeppniseftirlitið sérstaka sátt við ODR þann 26. júní 2019 eins og áður sagði, með tilteknum skilyrðum sem gilda nú um starfsemi og þjónustu félagsins fyrir dreifingu eldsneytis.
51. Með sáttinni skuldbatt ODR sig því til þess að hlíta skilyrðum framangreinda ákvarðana, en einkum er um að ræða eftirfarandi kafla viðkomandi skilyrða sem vægi hafa fyrir starfsemi ODR:
 - a) Í skilyrðum ákvörðunar nr. 8/2019: ákvæði I. kafla um þörf á íhlutun, markmið og meginefni skilyrðanna, ákvæði III. kafla um aukið aðgengi að þjónustu Olíudreifingar, ákvæði VII. kafla um eftirlit óháðs kunnáttumanns o.fl., og ákvæði viðauka við sáttina, „*Tillaga til hluthafafundar Olíudreifingar ehf.*“
 - b) Í skilyrðum ákvörðunar nr. 9/2019 eru það einkum eftirfarandi kaflar sem hafa vægi fyrir starfsemi ODR: ákvæði I. kafla um þörf á íhlutun, markmið og meginefni skilyrðanna, ákvæði VI. kafla um aukið aðgengi að þjónustu Olíudreifingar, ákvæði VIII. kafla um eftirlit óháðs kunnáttumanns o.fl., og ákvæði viðauka við sáttina, „*Tillaga til hluthafafundar Olíudreifingar ehf.*“
52. Vegna þessarar sáttar ODR og Samkeppniseftirlitsins frá 26. júní 2019 er félaginu því m.a. skylt að tryggja eftirfarandi:
 - a) *Aukinn aðgang að þjónustu ODR*: Að aðgengi nýrra og annarra seljenda eldsneytis að birgðarými og þjónustu hjá ODR sé greiðara, þ.m.t. að ODR setji reglur þar sem tryggt sé að aðrir aðilar eigi, eins og eigendur félagsins, aðgang að þjónustu ODR og að slíkar reglur tryggi að öll þjónusta tengd eldsneyti sé veitt öðrum aðilum sem eftir því óska án mismununar og á sanngjörnum og eðlilegum kjörum (e. *fair, reasonable and non-discriminatory terms*).



- b) *Málefnalega verðskrá*: Að ODR hafi verðskrá sem byggi á málefnalegum viðskiptalegum forsendum og sé í samræmi við markmið sáttarinnar og framangreindra samrunaákvæðana.
- c) *Óhæði stjórnar ODR*: Að stjórnarmenn ODR séu óháðir Högum og N1, og þeir ekki tengdir keppinautum Haga, N1 eða ODR í gegnum atvinnu, stjórnarsetu eða eignarhald. Hið sama á við um maka ofangreindra aðila í gegnum atvinnu sem lykilstarfsmenn, stjórnarsetu eða eignarhald. Þá sé umræddum stjórnarmönnum ODR óheimilt að miðla viðkvæmum viðskiptaupplýsingum um málefni ODR og viðskiptavina félagsins til Haga eða N1.

2.2.2. Sátt Skeljungs við Samkeppniseftirlitið

- 53. Líkt og greint var frá í inngangi þessarar skýrslu gerðu Skeljungur og Samkeppniseftirlitið með sér sátt þann 25. júní 2020 sem birt var með ákvörðun nr. 39/2020, *Bættar samkeppnisaðstæður við sölu á flugvéla- og þotueldsneyti á flugvöllum innanlands*. Með sáttinni lauk stjórnarsýslumáli eftirlitsins vegna kvörtunar N1 í garð Skeljungs sökum meintrar synjunar um aðgang að aðstöðu félagsins til birgðahalds og afgreiðslu eldsneytis á innanlandsflugvöllum.
- 54. Meðferð málsins beið þar eftir markaðsrannsókninni og í framhaldinu urðu tafir á afgreiðslu þess vegna mikilvægis og anna við rannsókn annarra mála, m.a. framangreindra samruna á dagvöru- og eldsneytismarkaði.
- 55. Með sambærilegum hætti og ODR í áður nefndri sátt þess félagsins þá er Skeljungi í kjölfar sáttarinnar m.a. skylt að grípa til eftirfarandi aðgerða:
 - a) *Aðgangur að aðstöðu*: Skeljungi er skylt að tryggja allir seljendur eldsneytis hafi, eins og Skeljungur, aðgang að aðstöðu félagsins á flugvöllum og allri tengdri þjónustu, þ.m.t. aðgang að birgðarými og afgreiðsluþjónustu. Aðgangur þessi nær til núverandi sem og nýrra seljenda eldsneytis hérlendis. Reglur Skeljungs skulu tryggja að öll þjónusta á flugvöllum sem tengist eldsneyti, þ.m.t. leiga birgðarýmis, sé veitt þeim aðilum sem eftir því óska án mismununar og á sanngjörnum og eðlilegum kjörum (e. *fair, reasonable and non-discriminatory terms*).
 - b) *Málefnaleg verðskrá*: Að Skeljungur hafi verðskrá fyrir leigu birgðarýmis og alla aðra þjónustu vegna aðstöðunnar á flugvöllum, sem byggir á málefnalegum viðskiptalegum forsendum og er í samræmi við markmið og önnur skilyrði sáttarinnar.
 - c) *Miðlun viðkvæmra upplýsinga og trúnaðarskylda*: Sérstökum tengilið Skeljungs og öðrum viðkomandi starfsmönnum er óheimilt að miðla upplýsingum um keppinauta til annarra starfsmanna eða stjórnenda, vegna aðgangs þeirra að birgða- og þjónustuaðstöðu félagsins á umræddum innanlandsflugvöllum.
- 56. Rétt eins og með aðrar sáttir sem fyrirtæki gera við Samkeppniseftirlitið þá er Skeljungur bundinn við skilyrði sáttarinnar og varðar það stjórnvaldssektum að hlíta ekki eða brjóta gegn umræddum skilyrðum, sbr. 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga.

2.2.3. Fyrirkomulag Icelandic Tank Storage ehf. í Helguvík

- 57. Líkt áður sagði hafði Samkeppniseftirlitið einnig til meðferðar á meðan markaðsrannsókninni stóð kvörtun Skeljungs vegna birgðastöðvar Icelandic Tank Storage ehf. (hér eftir „ITS“) í Helguvík. Kvartaði Skeljungur yfir því að fyrirkomulag ITS við birgðahald flugsteinolíu í Helguvík færi í bága við 11. gr. samkeppnislaga. Var ITS á sínum tíma gefinn kostur á að tjá sig um framkomna kvörtun og þá fékk Skeljungur að tjá sig um athugasemdir ITS.



58. Með vísan til markaðsrannsóknar á eldsneytismarkaði á grundvelli c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, og með vísan til 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga um heimildir eftirlitsins til forgangsröðunar mála var kvartanda tilkynnt á sínum tíma að ákvörðun um hvort hefja ætti fulla rannsókn á erindinu yrði tekin að undangenginni umræddri markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði. Var málið því ekki tekið til afgreiðslu á meðan markaðsrannsóknin og framangreind samrunamál á dagvöru- og eldsneytismarkaði stóðu yfir.
59. Samkeppniseftirlitið fundaði loks með ITS síðastliðin vetur og átti í samskiptum við fyrirtækið vegna umkvörtunarefnis Skeljungs. Í nýlegu bréfi ITS til Samkeppniseftirlitsins, dags. 7. október sl., upplýsti félagið að fyrirkomulag þess fyrir aðgang og útleigu birgðarýmis í Helguvík hefði breyst frá umræddri kvörtun Skeljungs. Í bréfinu var fyrirkomulaginu lýst nánar tæknilega og loks upplýst að ITS hefði og myndi áfram tryggja að fyrirkomulagið vegna birgðastöðvarinnar og Helguvíkur veitti öðrum félögum og aðilum á eldsneytismarkaði aðgang að birgðastöðinni án mismununar og á grundvelli verðskrár sem byggir á málefnalegum, sanngjörnum og eðlilegum kjörum. Þá hafði kvartandi Skeljungur einnig upplýst að ITS hefðu breytt umkvartaðri háttsemi og fallið væri frá beiðni um rannsókn.
60. Á grundvelli framangreindra atriða hefur Samkeppniseftirlitið því lokið stjórnsýslumálinu. Lauk þar með útistandandi þætti ITS vegna birgðastöðvarinnar í Helguvík í þeim skaðlegu samkeppnisaðstæðum sem til athugunar voru í markaðsrannsókninni.

2.3. Breytingar í smásölu bifreiðaeldsneytis

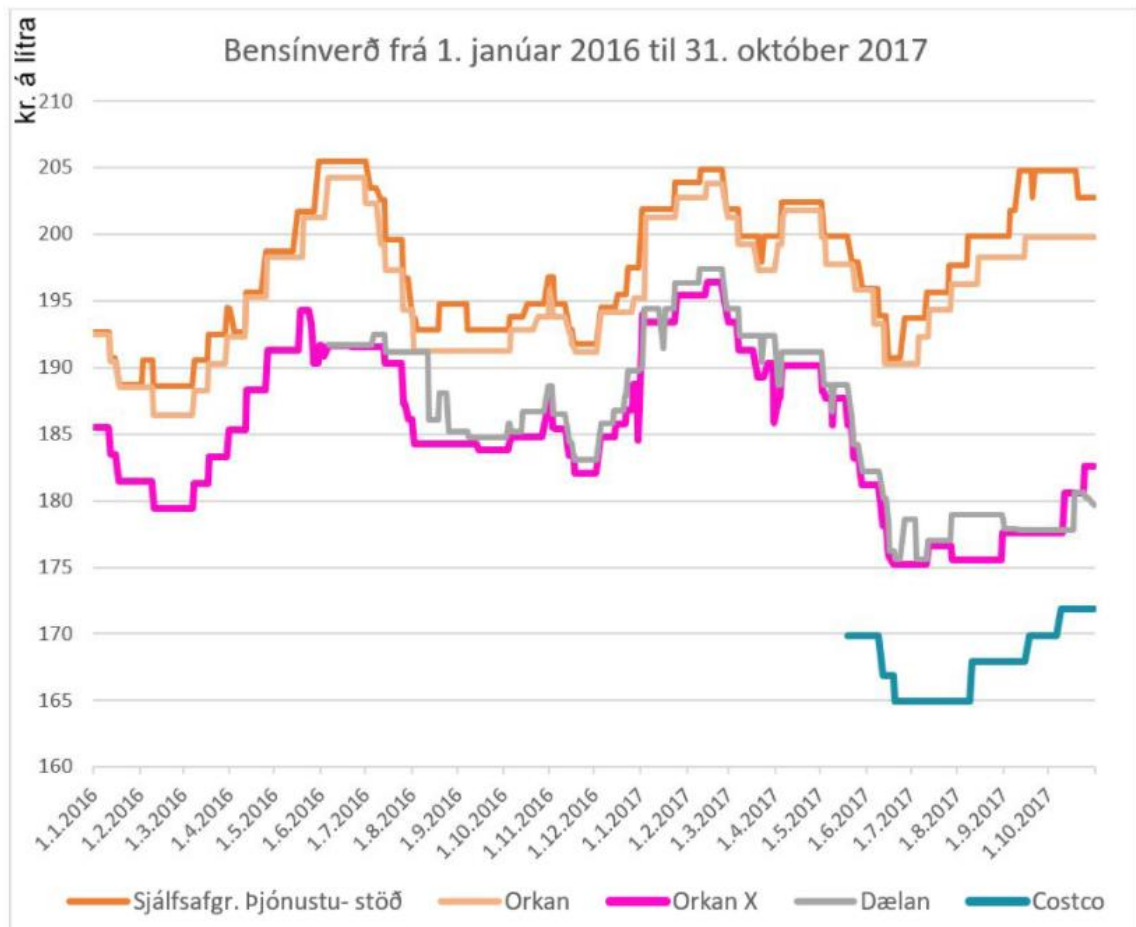
61. Ýmsar breytingar hafa jafnframt orðið í sölu bifreiðaeldsneytis og markaðsaðstæðum frá útgáfu frummatsskýrslunnar í nóvember 2015.
62. Í maí 2017 opnaði Costco Wholesale Corporation (hér eftir „Costco“) dagvöruverslun og sjálfsafgreiðslustöð fyrir sölu bifreiðaeldsneytis í Kaupúni í Garðabæ. Eldsneytisstöðin opnaði nánar tiltekið þann 23. maí 2017. Costco er alþjóðleg keðja dagvöru- og heildverslana sem veitir fyrirtækjum og einstaklingum aðgang að verslunum sínum gegn svokallaðri meðlimaaðild. Við opnun stöðvarinnar seldi Costco bifreiðaeldsneyti á verði sem var um 20 kr. lægra en olúfélögin buðu neytendum á þeim tíma.⁴
63. Lágt eldsneytisverð Costco í Kaupúni í Garðabæ hafði fyrst um sinn lítil áhrif á eldsneytisverð hjá þeim fyrirtækjum sem fyrir voru á markaðnum. Samkvæmt greiningu í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 8/2019, taldi eftirlitið að innkoma Costco hefði á þeim tíma fyrst og fremst haft áhrif á samkeppni í næsta nágrenni við stöðina. Áhrifin voru þó ekki það mikil að nettó meðaltalsálagning olúfélaganna (kr./ltr.) hefði breyst. Ábati neytenda vegna innkomu Costco fólst því fyrst í stað fyrst og fremst í því að meðlimir verslunarinnar gátu nálgast eldsneyti á umtalsvert lægra verði en áður hafði þekkt.
64. Eins og sjá má af mynd sem FÍB birti í nóvember 2017 bauð Costco upp á umtalsvert ódýrara eldsneyti en starfandi félög⁵:

⁴ <https://www.dv.is/frettir/2017/05/19/eldsneytisverd-costco-myndin-sem-allir-eru-ad-tala-um-synir-ekki-rett-verd/>

⁵ <https://www.fib.is/is/um-fib/frettir/neytendur-spara-milljarda-i-eldsneytisutgjoldum-vegna-innkomu-costco>



Þróun bensínverðs frá 1. janúar 2016 til 31. október 2017



65. Samkvæmt mati og áætlun FÍB frá því í nóvember 2017 taldi félagið að innkoma Costco hefði sparað neytendum héraendis um 3,5 milljarða króna á ári með lægra eldsneytisverði. Varlega áætlað hafi verðstefna Costco á eldsneytismarkaði lækkað eldsneytisverð að meðaltali á landinu öllu um 10 krónur á lítra. Þá hafi munur á eldsneytisverði á ódýrustu sjálfsafgreiðslustöðvum annars vegar og dýrum þjónustustöðum hins vegar aukist töluvert samkvæmt umræddum samtökum. Jafnframt hafi afslættir olúfélaga til neytenda og tiltekinna hópa með dælulýklum aukist, og svokölluðum afsláttardögum fjölgað verulega eftir innkomu Costco, allt til lækkunar á eldsneytisverði héraendis samkvæmt sömu hagsmunasamtökum.⁶
66. Ári eftir innkomu Costco á eldsneytismarkað, eða í maí 2018, hóf Atlantsólía „verðstríð“ samkvæmt fjölmiðlum og lækkaði eldsneytisverð á sjálfsafgreiðslustöð sinni í Kaplakrika í Hafnarfirði til jafns við lágt eldsneytisverð Costco.⁷ Að einhverjum tíma liðnum fóru ÓB (Olís), Orkan (Skeljungur) og loks Dælan (N1) jafnframt að bjóða sambærilegt lágt verð á sölustöðum í aukinni fjarlægð frá Kaupþúni en nálægt sömu umferðaræðum.⁸
67. Í kjölfar sáttar Samkeppniseftirlitsins við Haga á seinnihluta árs 2018, sem kvað á um sölu fimm eldsneytisstöðva, hefur Atlantsólía styrkt sölunet sitt á höfuðborgarsvæðinu, en stefna Reykjavíkurborgar við úthlutun lóða hafði hindrað með alvarlegum hætti starfsemi félagsins á

⁶ <https://www.fib.is/is/um-fib/frettir/neytendur-spara-milljarða-i-eldsneytisutgjöldum-vegna-innkomu-costco>

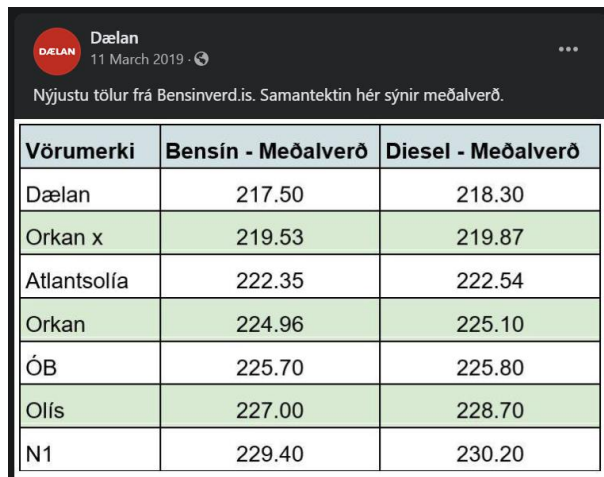
⁷ <https://www.frettabladid.is/markadurinn/atlantsolia-lofar-laegsta-eldsneytisveri-islands/>

⁸ <https://www.fib.is/is/um-fib/frettir/enginn-titill-15-Verðmunur á eldsneyti á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni allt of mikill>



svæðinu. Fólu kaupin í sér tækifæri fyrir félagið til þess að bjóða samkeppnishæft verð á fleiri stöðvum á höfuðborgarsvæðinu.⁹

68. Vegna sáttar Samkeppniseftirlitsins við N1 kom nýr smásöluaðili inn á eldsneytismarkaðinn undir merkjum Dælanar í febrúar 2019 en fyrirtækið hefur starfað sem sjálfstæður keppinatur á smásölustigi frá þeim tíma. Hefur félagið boðið samkeppnishæft eldsneytisverð frá innkomu þess. Um mánuði eftir að félagið hóf starfsemi sem sjálfstæður keppinatur birti félagið færslu á Facebook þar sem fram kom að lægsta meðalverðið væri að finna hjá Dælunni:



Vörumerki	Bensín - Meðalverð	Diesel - Meðalverð
Dælan	217.50	218.30
Orkan x	219.53	219.87
Atlantsólía	222.35	222.54
Orkan	224.96	225.10
ÓB	225.70	225.80
Olís	227.00	228.70
N1	229.40	230.20

69. Samkvæmt nýlegum tilkynningum frá félaginu hefur verðstefna félagsins verið á þá leið að bjóða fram samkeppnishæft verð. Þannig kemur fram í færslu félagsins á Facebook síðu félagsins frá því í júní sl. að félagið bjóði allt að 35 kr. lægra verð á eldsneyti:



70.

71. Þá hafa sáttir Samkeppniseftirlitsins við N1 og Festi tryggt nýjum og minni keppinutum jafnt og hlutlægt aðgengi að birgðahaldi og dreifingu á eldsneyti.
72. Framangreindar verðlækkanir á höfuðborgarsvæðinu á eldsneytismarkaði virtust ekki ætla að skila sér til neytenda á landsbyggðinni og hefur verið töluverður verðmunur á bifreiðaeldsneyti

⁹ <https://www.vb.is/frettir/atlantsolia-kaupir-5-bensinstodvar/151306/>



á höfuðborgarsvæðinu annars vegar og á landsbyggðinni hins vegar samkvæmt úttektum hagsmunaaðila.¹⁰ Á þessu varð breyting þann 25. september 2020 en þá tilkynnti Atlantsólía að félagið hefði ákveðið að bjóða lágsta eldsneytisverð sitt á sölustað sínum við Baldursnes á Akureyri, þ.e. sama lága verð og félagið býður á völdum stöðvum sínum á höfuðborgarsvæðinu.¹¹



73. Í kjölfar þessa virðast Orkan, ÓB og N1 nú bjóða sambærilegt lágt verð á sölustöðum sínum við Mýrarveg, Hlíðarbraut og Tryggvabraut á Akureyri. Að sögn fjölmiðla lækkaði Atlantsólía með þessari aðgerð sinni bifreiðaeldsneytisverð á Akureyri um 37 kr.¹² Samkvæmt fyrirsvarsmanni félagsins hefur aðgangshindrunum á eldsneytismarkaði fækkað, og aðgengi að dreifingarleiðum og birgðarými um landið aukist á sl. árum, m.a. vegna aðgerða Samkeppniseftirlitsins.¹³
74. Framangreindar breytingar á eldsneytismarkaði á sl. þremur árum virðast hafa haft jákvæð áhrif. Við útgáfu skýrslu þessarar er t.a.m. umrætt lægra verð bifreiðaeldsneytis (á nálægu verði og hjá Costco Kauptúni) í boði fyrir neytendur á höfuðborgarsvæðinu á sölustöðum Atlantsólíu í Kaplakrika og á Sprengisandi, hjá Orkunni á Dalvegi og Reykjavíkurvegi, hjá ÓB í Arnarsmára, Bæjarlind og við Fjarðarkaup, hjá N1 við Skógarlind, Reykjavíkurveg og Norðurhelli og loks hjá Dælunni í Hæðarsmára og Fellsmúla.¹⁴ Tilkynnt var í kauphöll þann 27. nóvember sl. að Skeljungur hf. hefði undirritað kaupsamning um allt hlutafé í Port I ehf., eignarhaldsfélagi Dælnnar, en Samkeppniseftirlitið hefur ekki fengið samrunann til meðferðar þegar þetta er skrifað.

2.4. Niðurstaða vegna samhæfðrar hegðunar, lóðréttrar samþættingar og aðgangshindrana

75. Af framangreindum breytingum og íhlutunum Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði, m.a. vegna áður nefndra samruna og sáttta, leiðir að aðgengi að eldsneyti í heildsölu er betra en áður, aðgangur að birgðarými er betri en áður, aðgangshindranir á eldsneytismarkaði eru minni,

¹⁰ <https://www.fib.is/is/um-fib/frettir/enginn-titill-15> - Verðmunur á eldsneyti á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni allt of mikill

¹¹ <https://www.atlantsolia.is/atlantsolia/frettir/almennar-frettir/okkar-laegsta-eldsneytisverd-nu-einnig-a-akureyri/> - Bensínsprengja Atlantsólíu á Akureyri

¹² <https://www.visir.is/g/20202014837d>

¹³ Morgunblaðið, dags. 23. október 2019 - viðtal við Guðrúnu Rögnu Garðarsdóttur, framkvæmdarstjóra AO.

¹⁴ www.gasvaktin.is, sótt 23.nóvember 2020.



verðsamkeppni fyrir bifreiðaeldsneyti hefur aukist og fákeppniseinkenni markaðarins minnkað. Virðast skaðlegar samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaði vegna samhæfðrar hegðunar, lóðréttar samþættingar og aðgangshindrana því hafa batnað eftir að markaðsrannsóknin var framkvæmd. Af þeim sökum telur Samkeppniseftirlitið ekki tilefni til frekari íhlutana á eldsneytismarkaði vegna þessara tilteknu atriða.

3. Regluverk og framkvæmd stjórnvalda

76. Líkt og áður greindi var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins í áður nefndri frummatsskýrslu að íslenskt regluverk og framkvæmd stjórnvalda af hálfu hins opinbera og á sveitarstjórnarstigi hefðu skaðleg áhrif á samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaði. Sér í lagi var það frummat Samkeppniseftirlitsins að framkvæmd og umgjörð skipulags og lóðaúthlutunar, sem og umgjörð og upplýsingamiðlun Flutningsjöfnunarsjóðs, væri til þess fallin að skaða samkeppni.
77. Vegna þessa birti Samkeppniseftirlitið þann 4. apríl 2017 fjögur álit í tengslum við markaðsrannsóknina eins og áður sagði. Var þar mælt til þess við Reykjavíkurborg, umhverfis- og auðlindaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara að þessir aðilar beittu sér fyrir breytingum á umgjörð eldsneytismarkaðar til að stuðla að virkari samkeppni. Kom fram í álitunum að viðbrögð við þeim tilmælum þar var að finna gætu haft þýðingu niðurstöðu málsins og lok markaðsrannsóknarinnar.
78. Tvö álitanna beindust að skipulagsmálum og úthlutun lóða en ákvarðanir um slík atriði geta skipt sköpum fyrir samkeppni á eldsneytismarkaði eins og áður sagði. Nánar tiltekið var um að ræða eftirfarandi álit:
- a) Álit nr. 1/2017 - *Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði, Álit til umhverfis- og auðlindaráðherra um skipulagsmál og úthlutun lóða*. Með álitinu var þeim tilmælum beint til ráðherra að hann beiti sér fyrir breytingum á ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 þannig að kveðið verði skýrt á um að hafa skuli hliðsjón af samkeppnissjónarmiðum við framkvæmd laganna.¹⁵
- b) Álit nr. 2/2017 - *Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði, Álit til Reykjavíkurborgar vegna skipulagsmála*. Með álitinu var þeim tilmælum beint til Reykjavíkurborgar að sveitarfélagið beiti sér fyrir því að draga úr þeim samkeppnishömlum á íslenska eldsneytismarkaðnum sem felast í núgildandi stefnu og framkvæmd Reykjavíkurborgar varðandi eldsneytissstöðvar.¹⁶
79. Tvö álitanna beindust loks að upplýsingamiðlun Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara og stjórnskipulagi. Upplýsingamiðlunin fólst m.a. í því að sjóðurinn safnaði og miðlaði til keppinauta á eldsneytismarkaðnum upplýsingum um heildarsölu allra olíufélaganna sem m.a. nýttust félögunum til þess að áætla hlutdeild sína. Voru þessar upplýsingar veittar mánaðarlega. Að mati Samkeppniseftirlitsins var upplýsingamiðlun af þessu tagi ótvírætt skaðleg samkeppni, þegar horft væri til þess að eldsneytismarkaðurinn bæri ýmis fákeppniseinkenni. Tilmælin beindust einnig að því að samkvæmt lögum um sjóðinn er kveðið á um samstarf keppinauta um tilnefningu stjórnarmanns í sjóðnum, eða að einn fulltrúi sitji í stjórninni frá hverju félagi:
- a) Álit nr. 3/2017 - *Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði - Álit til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra*. Með álitinu var þeim tilmælum beint til ráðherra að hann beiti sér

¹⁵ https://www.samkeppni.is/media/alit-2017/Alit_1_2017_til-umhverfis--og-audlindaradhera---Samkeppnishomlur-a-eldsneytismarkadi.pdf

¹⁶ https://www.samkeppni.is/media/alit-2017/Alit_2_2017_Til-Reykjavikurborgar----Samkeppnishomlur-a-eldsneytismarkadi.pdf



fyrir því að Flutningsjöfnunarsjóður miðli ekki upplýsingum sem skaðað geta samkeppni og að hann beiti sér fyrir breytingum á ákvæðum laga nr. 103/1994, um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, þannig að skipan í stjórn sjóðsins verði með öllu óháð fyrirtækjum sem starfa á eldsneytismarkaðnum.¹⁷

- b) Álit nr. 4/2017 - *Samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði, Álit til Flutningsjöfnunarsjóðs*. Með álitinu var þeim tilmælum beint til sjóðsins að hann miðli ekki upplýsingum til keppinauta á eldsneytismarkaði, sem til þess eru fallnar að skaða samkeppni.¹⁸

80. Þegar rannsókn eftirlitsins hófst sátu fulltrúar keppinauta saman í stjórninni, Eftir ábendingu Samkeppniseftirlitsins til ráðherra varð sú breyting á skipan í stjórnina að skipaður var einn sameiginlegur fulltrúi olíufélaganna í samræmi við heimild 6. gr. laga um sjóðinn. Var sú breyting til bóta en á hinn bóginn leiddi af þessu að enn var til vettvangur fyrir keppinauta að hittast. Reynslan hefur sýnt að einmitt aðstaða af þessum toga getur verið vettvangur fyrir ólögmeitt samráð eða samvinnu keppinauta sem skaðar samkeppni. Slíkt er sérstaklega áhættusamt þegar um er að ræða helstu keppinauta á fákeppnismarkaði og samvinnan varðar málefni sem með beinum hætti tengjast starfsemi þeirra á markaði. Tilvist fulltrúa olíufélaganna eða sameiginlegs fulltrúa þeirra í stjórn sjóðsins byggir að mati samkeppnisyfirvalda ekki á efnislegum rökum.
81. Flutningsjöfnunarsjóður varð við framangreindum tilmælum Samkeppniseftirlitsins og samþykkti á stjórnarfundi þann 24. maí 2017 að láta af „*samkeppnishamlandi upplýsingagjöf til olíufélaga sem starfa á eldsneytismarkaðnum*.“ Þann 10. júlí 2020 voru loks samþykkt lög nr. 89/2020 sem breyta lögum um svæðisbundna flutningsjöfnun nr. 160/2011, m.a. þannig að Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara verður lagður niður í núverandi mynd og breyttu fyrirkomulagi komið á við jöfnun flutningskostnaðar á olíuvörum hérlendis. Taka breytingarlögin gildi 1. janúar 2021.

IV. Lokaorð

82. Samandregið er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins, vegna þeirra skaðlegu samkeppnisaðstæðna sem eftirlitið taldi að bregðast þyrfti við í áður nefndri frummatsskýrslu, að íhlutanir Samkeppniseftirlitsins sem og breytingar á markaði hafi leitt til þess að aðgengi að eldsneyti í heildsölu er betra en áður, aðgangur að birgðarými er greiðari, aðgangshindranir á eldsneytismarkaði eru minni, verðsamkeppni fyrir bifreiðaeldsneyti hefur aukist og fákeppniseinkenni markaðarins minnkað. Virðast skaðlegar samkeppnisaðstæður á eldsneytismarkaði vegna samhæfðrar hegðunar, lóðréttar samþættingar og aðgangshindrana því hafa batnað á tíma markaðsrannsóknarinnar og vegna hennar.
83. Gera verður þó þann fyrirvara að Samkeppniseftirlitið hefur til skoðunar hvort þær skuldbindingar sem fyrirtæki á eldsneytis- og dagvörumörkuðum hafa undirgengist hafi verið framkvæmdar með fullnægjandi hætti. Líkt og áður segir er eftirfylgni með sáttum afar mikilvæg en brot gegn ákvæðum sáttar geta varðað viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga. Þá hefur Samkeppniseftirlitið fengið upplýsingar um fyrirhuguð kaup Skeljungs á Dæluvík.

¹⁷ https://www.samkeppni.is/media/alit-2017/Alit_3_2017_til-samgongu--og-sveitastjornarradherra----Samkeppnishomlur-a-eldsneytismarkadi.pdf

¹⁸ https://www.samkeppni.is/media/alit-2017/Alit_4_2017_til-Flutningsjofnunarjods---Samkeppnishomlur-a-eldsneytismarkadi.pdf



84. Þá vekur það athygli að þeir aðilar sem hafa ekki hafa brugðist við ályktunum stofnunarinnar með neinum hættir eru opinberir aðilar, þ.e. Reykjavíkurborg og ráðherra umhverfis- og auðlindamála, en þær aðgangshindranir sem leiðir af skipulagslögum og framkvæmd Reykjavíkurborgar eru enn til staðar. Hefur því Samkeppniseftirlitið séð sig knúið til þess að ítreka þau álit sem stofnunin sendi þeim árið 2017.
85. Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki séu forsendur til þess að grípa til íhlutunar samkvæmt c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, vegna þess frummats og tillagna um úrbætur sem lýst var í fyrrgreindri frummatsskýrslu. Í því felst að mögulegar samkeppnishindranir sem enn kunna að vera til staðar verða ekki grundvallaðar á umræddu frummati einu og sér.
86. Með skýrslu þessari nr. 1/2020 hefur Samkeppniseftirlitið birt opinberlega niðurstöður markaðsrannsóknarinnar, sbr. d-lið 9. gr. reglna um markaðsrannsóknir nr. 490/2013.