



Samkeppniseftirlitið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 14. ágúst 2026

Efni: Umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins um eldsneytismarkaðinn

Inngangur

Hinn 2. júlí 2026 birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal um eldsneytismarkaðinn á heimasíðu sinni og kallaði eftir sjónarmiðum. Á bls. 2 er nánar um ákallið fjallað og tekið fram að óskað sé eftir sjónarmiðum um efni umræðuskjalsins, um hvort verðlagning olúfélaga samræmist markmiðum löggjafans með tímabundinni lækkun virðisaukaskatts af eldsneyti og um mögulegar aðgerðir sem stuðlað geta að bættri samkeppni á eldsneytismarkaði og lægra eldsneytisverði. Að lokum er kallað eftir ábendingum um brot gegn ákvæðum samkeppnislaga, ábendingum sem nýtast við rannsóknir, um hindranir af hálfu hins opinbera og sjónarmiðum um reglusetningu eða aðrar aðgerðir af hálfu hins opinbera, s.s. um tíðni verðbreytinga, samninga við birgja o.fl.

Samtök atvinnulífsins og SVP – Samtök verslunar- og þjónustu (samtökin) hafa tekið umræðuskjalið til umfjöllunar og freista þess hér að neðan að setja fram sjónarmið og ábendingar sem gagnast gætu Samkeppniseftirlitinu. Ekki er byggt á gögnum frá olúfélögum enda liggja þau ekki fyrir á vettvangi samtakanna heldur er sjónum beint að ytri gögnum og upplýsingum um íslenskan og erlendan eldsneytismarkað.

Almennt um umræðuskjalið

Í umræðuskjalinu, sem ber heitið *Eldsneytismarkaður – Þróun álagningar og eftirlit með lækkun virðisaukaskatts*, er kallað eftir sjónarmiðum og skýringum á þróun álagningu á eldsneyti í kjölfar tímabundinnar niðurfellingar virðisaukaskatts í maí, breytinga á opinberum gjöldum í upphafi árs og almennrar þróunar á undanförunum árum.

Umræðuskjalið er mótsagnakennt í eðli sínu, kallað er eftir ítarlegri gögnum og samstarfi við fyrirtæki sem eru viðfang eftirlits stofnunarinnar en annmarkar skjalsins jafnframt í ýmsu tilliti reifaðir stuttlega. Á sama tíma eru hins vegar dregnar sterkar ályktanir um ástæður þróunarinnar og stöðuna og bæði viðruð ýmis íþyngjandi íhlutunarúrræði sem Samkeppniseftirlitið telur sig geta gripið til sem viðbragð við dregnum ályktunum og stjórnvöldum lagðar til hugmyndir um aðgerðir sem stofnunin telur að þau og löggjafinn eigi að taka til skoðunar. Fyrir þetta líður skjalið.

Samtökin hafa lagt í vinnu við að yfirfara umræðuskjöl erlendra systurstofnana Samkeppniseftirlitsins, þar sem m.a. er fjallað um stöðuna á eldsneytismarkaði, og telja þá yfirferð hafa leitt önnur vinnubrögð í ljós. Andstætt því sem tíðkast hefur erlendis er umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins ekki nýtt til að kalla eftir viðbrögðum við ályktunum sem kemur til greina að draga af haldbærum gögnum, eftir atvikum kenningum sem vísa til umfjöllunar fræðimanna og kostum sem til greina kemur að varpað geti ljósi á eða skýrt munstur, hegðunarbreytingar eða ástæður atvika eða stöðu. Það vekur spurningar um tilgang



birtingar umræðuskjalsins hér á landi. Þvert á móti er með umræðuskjalinu fyrst og fremst fengist við að setja fram og draga ályktanir af fyrirliggjandi gögnum sem þó er viðurkennt að kunni að vera ófullnægjandi á sama tíma og upplýst er um að frekari gagnaöflun standi yfir.

Hafa þarf í huga að verð í viðskiptum með hrávörur, þ. á m. eldsneyti, er gegnumgangandi mjög óstöðugt og viðskiptin því áhættusöm, t.d. í samanburði við viðskipti með viðskiptabréf eða fullunnar vörur. Því orkar verulega tvímælis að sterkar ályktanir hafi verið dregnar án þess að fyrir liggi upplýsingar um viðskiptakjör söluaðila eldsneytis við erlendan birgja þeirra eins og í reynd er viðurkennt neðst á bls. 25.

Sjónarmið um fagleg vinnubrögð, góða stjórnsýsluhætti og meginreglur stjórnsýsluréttar leiða öll til þeirrar ályktunar að Samkeppniseftirlitinu hefði átt að vera það að ljóst að haldbærar ályktanir sem veitt geta málefnalegri umræðu um eldsneytismarkaðinn sterkan grundvöll verða ekki dregnar nema haldbærar og fullnægjandi upplýsingar hafi verið aflað og með þær unnið.

Líkt og samtökin hafa áður bent á telja þau einnig alvarlegt að forstjóri Samkeppniseftirlitsins hafi í fjölmiðlum lýst því yfir að efni umræðuskjalsins styðji málflutning hagsmunasamtaka á borð við FÍB og ASÍ sem gert hafa tilraunir til að áætla álagningu olíufélaga og hafa m.a. nýtt til þess ýmis ytri erlend viðmið. Almennur og önnur fyrirtæki eru þess ekki umbúin að beita sönnunarmati eins og dómstólar og stjórnsýslan gera. Slík ummæli hafa á vettvangi samtakanna vakið spurningar á borð við þá hvort ferli umræðuskjalsins sé raunverulega opið eða hvort niðurstaðan hafi í reynd verið mótuð áður en ábendingar hafa borist og athugasemdir metnar og hvort tilgangur birtingarinnar hafi verið annar en samræmist þeim markmiðum sem Samkeppniseftirlitinu ber að vinna að.

Samkeppniseftirlitið tekur skýrt fram að rannsóknin sé í vinnslu, að frekari gögn og skýringar liggi ekki fyrir og að alþjóðlegur samanburður sé háður verulegum fyrirvörum. Að mati samtakanna ættu þessir fyrirvarar að endurspeglast með skýrari hætti í þeim ályktunum sem eru dregnar í umræðuskjalinu. Hið sama ætti einnig að eiga við um tillögur stofnunarinnar til stjórnvalda á bls. 27 sem hefðu þó sannast sagna átt að bíða betri tíma.

Annamarkar á lagagreiningu leiða málsmeðferð í rangan farveg

Samtökin eru þeirrar skoðunar að ýmsar ályktanir sem Samkeppniseftirlitið dregur í umræðuskjalinu grundvallast á samslætti ólíkra markmiða og lagaheimilda. Fyrir vikið eru sumar ályktanir stofnunarinnar ekki aðeins óviðeigandi heldur er verulega óljóst hver tilgangur þeirra á að vera. Þess vegna eru upplýsingar í umræðuskjalinu villandi, bæði fyrir söluaðila eldsneytis og kaupendur þess.

Í samantekt á bls. 24 í umræðuskjalinu er fjallað um sýn Samkeppniseftirlitsins á stöðu og þróun á eldsneytismarkaði og um breytingar sem urðu í tengslum við gildistöku kílómetragjalds á ökutæki. Í framhaldinu er sérstaklega tekið fram að á þessu stigi sé ýmsum spurningum ósvarað áður en Samkeppniseftirlitið geti dregið þá ályktun að virðisaukaskattslækkun frá 1. maí síðastliðnum muni skila sér að fullu í endanlegt útsöluverð eldsneytis í öllum tilvikum. Þrátt fyrir þennan fyrirvara segir síðan: „Hækkunir rétt fyrir VSK-lækkunina, hækkun smásöluverðs (án VSK) umfram innkaupsverð í maí og samhliða hækkun álagningar kallar á frekari skýringar [...]“.

Með öðrum orðum er gefið til kynna að söluaðilar hafi ekki í öllum tilvikum staðið við skyldu sína, skv. 1. málsl. 2. efnismálgrein 1. gr. laga nr. 34/2026, þ.e. ekki tryggt að hin tímabundna lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skilaði sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis. Kallar Samkeppniseftirlitið eftir skýringum eigi það að sannfærast um annað.



Í þessu samhengi er rétt að taka fram að á bls. 4 tekur Samkeppniseftirlitið sérstaklega fram að eftirlit með lækkun virðisaukaskatts snúist ekki einungis um mat á því hvort eldsneyti á dælu hafi lækkað sem nemur skattalækkuninni hinn 1. maí, heldur einnig með þeim breytingum sem kunnu að hafa orðið á álagningu í aðdraganda lækkunarinnar og hvernig álagningin hefur þróast á þeim fjórum mánuðum sem skattalækkunin gildir. Í I. kafla umræðuskjalsins er þannig fjallað um eftirlit með álagningu á eldsneyti og á bls. 3 segir að eftirlit Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði feli m.a. í sér greiningu á verðþróun og álagningu olíufélaganna til að meta hvort breytingar á opinberum gjöldum, þ. á m. lækkun á virðisaukaskatti, hafi skilað sér í lægra eldsneytiverði til neytenda. Þá er á bls. 5 áréttað að eftirlitið komi til viðbótar hefðbundnu eftirliti með samkeppni en í því samhengi er vísað til hlutverks og verkefna Samkeppniseftirlitsins m.t.t. samkeppnishindrana og eldri gagnaöflunar. Virðist þannig gefið til kynna að ályktanir Samkeppniseftirlitsins í almennu eftirliti komi til fyllingar ályktana stofnunarinnar vegna eftirlits með virðisaukaskattslækkuninni. Eins og áður segir er m.a. gefið til kynna að verðþróun á öðrum tímabilum en 1. maí–31. ágúst geti haft áhrif á það hvort söluaðilar eldsneytis teljist hafa brotið gegn lögum nr. 34/2026.

Af framangreindu er ljóst að Samkeppniseftirlitið lítur svo á að eftirlitsheimildir sem liggja umræðuskjalinu til grundvallar séu ekki aðeins þær sem finna má í lögum nr. 34/2026 heldur einnig almennar heimildir samkeppnislaga. Þá er gefið til kynna að heimildunum megi blanda saman. Skilja verður umfjöllunina með þeim hætti að Samkeppniseftirlitið líti svo á að staða á eldsneytismarkaði, þróun álagningar frá 2022, þ. á m. í aðdraganda síðustu áramóta, og fyrir 1. maí séu atriði sem leitt geta til álagningar stjórnvaldssekta á grundvelli ákvæða laga nr. 34/2026. Þetta verður að ávarpa.

Samkvæmt orðalagi 2. málsl. 2. efnismálgreinar 1. gr. laga nr. 34/2026 ber Samkeppniseftirlitinu að viðhafa *sérstakt eftirlit*. Í 1. efnismálgrein 2. gr. laganna er kveðið sérstaklega á um að ákvæði samkeppnislaga um málsmeðferð og valdheimildir Samkeppniseftirlitsins gildi þegar að hinu sérstaka eftirliti kemur. Þá er sérstaklega tekið fram að Samkeppniseftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem gerast brotleg gegn skyldu til að tryggja að hin tímabundna lækkun virðisaukaskatts skili sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis. Auðsætt er að þessi tilgreining hefur tilgang. Beinlínis er kveðið á um að um sérstakt eftirlit sé að ræða og sérstaklega tekið fram að tiltekin ákvæði samkeppnislaga eigi við. Til dæmis er ekki kveðið á um að markmið og gildissvið samkeppnislaga liggi eftirlitinu til grundvallar og þá ekki heldur ákvæði um bann eða eftirlit með samkeppnishömlum. Hið sérstaka eftirlit er því augljóslega annað eftirlit og sértækara en það eftirlit sem Samkeppniseftirlitið fer almennt með samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga.

Efnislegt viðfang eftirlits Samkeppniseftirlitsins samkvæmt ákvæðum laga nr. 34/2026 er skilgreint í orðalagi lagatextans og í frumvarpi til laganna. Það er ljóst af bæði lagatextanum og sérstökum athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins að á Samkeppniseftirlitinu hvíli skylda til eftirlits með tímabundinni lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts eldsneytis. Eins og áður segir er kveðið á um það í lögnum að Samkeppniseftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem gerast brotleg gegn skyldu til að tryggja að tímabundin lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skili sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis. Þannig er sérstakt eðli eftirlits samkvæmt lögum nr. 34/2026 afmarkað við tiltekna skyldu söluaðila eldsneytis sem gildir tímabundið.

Telja verður nokkuð ljósa lýsingu á þeim verknaði sem varðað getur stjórnvaldssektum samkvæmt lögum nr. 34/2026, þ.e. að söluaðili tryggi *ekki* að hin tímabundna lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skili sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis. Gera má sér í hugarlund að við fyrsta lestur lagatextans hafi einhverjir velt því fyrir sér undir hvaða



kringumstæðum söluaðili teljist ekki hafa staðið við slíka skyldu og þar með framið verknað sem varðað gæti stjórnvaldssektum. Af ákvæði 1. efnismálgreinar 1. gr. laga nr. 34/2026 er hins vegar skýrt að lögnum er ætlað að lækka skatthlutfall virðisaukaskatts á eldsneyti. Í 2. efnismálgrein er sú skylda felld á söluaðila að tryggja að *hin tímabundna lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skv. 1. mgr. 1. gr.* skili sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis. Þannig kallast á skyldan til álagningar réttis skatthlutfalls og skylda til breytinga á útsöluverði eldsneytis sem af henni hlýst. Hvergi er t.d. í lögum 34/2026 getið neinna áhrifa skattalækkunarinnar á skattverð (skattstofn) eða einstaka þætti þess. Hið sérstaka eftirlit Samkeppniseftirlitsins beinist ekki að álagningu, hvorki fyrir 1. maí síðastliðinn né síðar eins og varpað verður ljósi á hér í framhaldinu.

Það skal tekið fram að 1. gr. laga nr. 34/2026 varð að nýju bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt og ákvæði hennar verða ekki túlkuð án tillits til eðlis þeirra laga. Ástæðan er sú að af 40. og 77. gr. stjórnarskrár leiðir að engan skatt má á leggja, breyta eða af taka nema með lögum settum af Alþingi og enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Á þessum grundvelli hefur Hæstiréttur Íslands gert þá lágmarkskröfu til lagaákvæða um skattlagningu að í lagatexta sé með beinum hætti kveðið á um hver sé skattskyldur, hvaða verðmæti eða tekjur mynda skattstofn, hvert skatthlutfall eða fjárhæð skatts sé og hvenær skattskylda stofnist.

Skatthlutfall virðisaukaskatts er skilgreint í 14. gr. laga nr. 50/1988 og nemur almennt 24% en 11% í tilviki tiltekinna vara og þjónustu. Af 7. gr. laganna leiðir að skattverð er það verð sem virðisaukaskattur er reiknaður af við sölu á vörum og það miðast við heildarendurgjald eða heildarandvirði hins selda án virðisaukaskatts. Skattverðið er m.ö.o. skattstofninn. Tímabundin lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skilar sér samkvæmt lögum nr. 34/2024 að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis þegar verðmunur á eldsneytinu nemur muninum á verðinu annars vegar samkvæmt skatthlutfalli í almennu þrepi virðisaukaskatts og hins vegar í neðra þrepi. Þessi skilningur er m.a. staðfestur við umfjöllun í áhrifamati í 6. kafla frumvarps til laganna þar sem tekið er fram að skattalækkunin muni lækka beinan kostnað hjá heimilum sem nota bifreiðar og tæki sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti og hið sama muni gilda um fyrirtæki og stofnanir sem ekki stunda virðisaukaskattsskylda starfsemi, svo sem sveitarfélög. Í lögum 34/2026 er hvergi að finna ákvæði sem takmarkar heimildir fyrirtækja til álagningar á eldsneyti heldur hafa lögin einungis áhrif á skatthlutfall og að endingu útsöluverð og skil virðisaukaskatts. Valdheimildir Samkeppniseftirlitsins samkvæmt lögum nr. 34/2026 ná þannig samkvæmt orðanna hljóðan aðeins til eftirlits með réttri álagningu skatthlutfalls, sem Skatturinn fylgist reyndar þegar með, en ekki því hvernig álagningu á eldsneyti er háttað. Hafi vilji löggjafans staðið til þess að takmarka með lögum álagningu fyrirtækja á eldsneyti hefði honum verið í lófa lagið að gera svo á afdráttarlausan hátt í frumvarpi til laganna. Þvert á móti er þar að finna staðfestingu á að svo átti ekki að vera. Í skilningi skattalaga er skylda söluaðila skýr, þeim ber að leggja 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili og skila tímabundinni lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis, sbr. 1. efnismálgrein 1. gr. sbr. 1. málsl. 2. efnismálgreinar 1. gr. laga nr. 34/2026. Þeir sem teldu inntak skyldunnar rýmra en af beinu orðalagi ákvæðanna leiðir mundu fljótt reka sig á þau mörk sem ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrár reisa þegar fengist er við túlkun ákvæða skattalaga, þ. á m. laga um virðisaukaskatt sem einmitt tókum breytingum með efnisákvæðum 1. gr. laga nr. 34/2026.

Það er með skýrum hætti, í ákvæðum 2. málsl. 2. efnismálgreinar 1. gr. og 1. efnismálgreinar 2. gr. laga nr. 34/2026, kveðið á um að eftirlit Samkeppniseftirlitsins skuli beinast að þeirri skyldu sem er skilgreind í nýju bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Sú skylda varðar tímabundna breytingu á skatthlutfalli. Þá leiðir beinlínis af orðum 1.



efnismálgrein 1. gr. laga nr. 34/2026 að sú skylda sem felld er á söluaðila eldsneytis er einungis virk á tímabilinu frá og með 1. maí 2026 til og með 31. ágúst 2026.¹

Samantekið er inntak þeirrar skyldu sem felld var á söluaðila eldsneytis skýr og varðar breytingu á skatthlutfalli virðisaukaskatts á eldsneyti á tilteknu tímabili. Markmiðið er einnig skýrt, þ.e. að sú lækkun sem breyting á skatthlutfalli veldur á að koma þeim aðilum til góða sem ekki eru virðisaukaskattsskyldir.

Til grundvallar því eftirliti sem Samkeppniseftirlitið viðhefur og birtist að ákveðnu marki í umræðuskjalinu liggja bæði ólíkar lagaheimildir og ólík markmið eftir því hvort um er að ræða eftirlit samkvæmt samkeppnislögum eða lögum nr. 34/2026. Þegar svo ber undir skal stjórnvald, við afmörkun á inntaki lagaheimilda, að líta til efnislegrar aðgreiningarreglu stjórnsýsluréttar. Hún gerir stjórnvöldum á borð við Samkeppniseftirlitið skylt að skilja á milli heimilda og markmiða sem starf þeirra miðar að þannig að ekki verði beitt sjónarmiðum sem leiða af einni lagaheimild til þess að taka ákvarðanir á grundvelli annarrar og óskyldrar lagaheimildar.

Í þessu samhengi sætir framsetning ályktana Samkeppniseftirlitsins í umræðuskjalinu furðu. Þannig getur það t.d. ekki staðist að í samantekt á bls. 24 sé gefið til kynna að verðhækkanir fyrir 1. maí síðastliðinn á smásöluverði umfram innkaupsverð og samhliða hækkun álagningar, sem kallað hefur verið eftir skýringum á, geti falið í sér brot gegn skyldu söluaðila eldsneytis til að skila lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts út í útsöluverð. Það hefur ekkert vægi við mat á því hvort söluaðilar hafi staðið við þá skyldu sem á þá var felld með 1. gr. laga nr. 34/2006. Það getur einnig ekki staðist það sem sérstaklega er tekið fram á bls. 4 að eftirlit með lækkun virðisaukaskatts á eldsneyti snúist ekki aðeins um að meta hvort lækkun á dælu sem nemur skattalækkun hinn 1. maí síðastliðinn heldur einnig að breytingum á álagningu í aðdraganda lækkunarinnar og því hvernig álagningin þróast til loka ágúst næstkomandi enda er gildistími skyldu söluaðila eldsneytis tímabundnari en svo. Þá verður hið minnsta að telja verulega sérstakt að gefið sé til kynna á bls. 5 að eftirlit Samkeppniseftirlitsins með virðisaukaskattslækkuninni sé einhverskonar viðbót við hefðbundið eftirlit með samkeppni enda er beinum orðum kveðið á um það sé sérstakt eftirlit, það stefnir að allt öðru markmiði og hefur allt annað inntak.

¹ Í nefndaráli meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis (þskj. 1117 á 157. löggjafarþingi) er að finna áréttingu þess efnis að ekki leiki vafi á um að eftirlit Samkeppniseftirlitsins samkvæmt frumvarpinu felist í því að stofnuninni beri að fylgjast með því að söluaðilar eldsneytis fari eftir þeirri skyldu að lækka endanlegt útsöluverð eldsneytis til samræmis við tímabundna breytingu á skatthlutfalli. Þá segir: „Samkeppniseftirlitinu ber því, telji það tilefni til, að afla gagna og upplýsinga frá söluaðilum um verðmyndun og forsendur sem liggja þar að baki. Með því er tryggt að söluaðilum sé óheimilt að auka eigin álagningu á eldsneyti í því skyni að taka til sín þann ávinning sem af tímabundinni lækkun virðisaukaskatts hlýst. Verði söluaðilar uppvísir að slíku hefur Samkeppniseftirlitið heimildir skv. 1. efnismgr. 2. gr. frumvarpsins til að leggja á stjórnvaldssektir. [...] Meiri hlutinn undirstrikar að frumvarpið takmarki að sjálfsögðu ekki heimild söluaðila um breytingu á útsöluverði til samræmis við sannarlegar breytingar á innkaupsverði eða öðrum ytri kostnaðarþáttum. Fari svo að heimsmarkaðsverð á olíu taki umfangsmiklum hækkunum á umræddu tímabili verður söluaðilum ekki gert að selja vöru sína með tapi. Samkeppniseftirlitinu ber eðli málsins samkvæmt að taka tillit til framangreinds enda ætti söluaðilum að vera í löfa lagið að sýna fram á áhrif ytri aðstæðna á útsöluverð. Eins og gefur að skilja á þetta jafnframt við um 2. efnismgr. 2. gr. Reglugerðarheimild ráðherra myndi ekki fela í sér inngrip í eðlilegan rekstrargrundvöll eða koma í veg fyrir að söluaðilar fái mætt sannarlegum hækkunum á ytri kostnaðarþáttum.“ Í þessu samhengi skal tekið fram að þessi áréttung meiri hlutans á sér hvorki stóð í texta laga nr. 34/2026 né frumvarpi til laganna. Þó svo að Alþingi hafi fallist á þrjár breytingartillögur meiri hlutans áfrumvarpinu við 2. umræðu sneri engin þeirra að efni áréttingarinnar og veitti henni því enga lagastoð. Þvert á móti gerðu breytingartillögurnar það enn skýrara en ella hvert inntak skyldu söluaðila eldsneytis er meðal annars m.t.t. ákvæða laga nr. 50/1988. Hafa ber í huga að áréttung meiri hlutans snýr að ákvæði skattalaga og varðar skatthlutfall og skyldu söluaðila í tengslum við tímabundna breytingu á því. Áréttungar á borð við þá sem meiri hlutinn færði fram í nefndaráli hafa því ekki vægi við lögskýringu nema þær séu til skýringar á efni breytingartillögu og efnislegrar samstöðu gæti milli orðalags tillögunnar sjálfar og efnis áréttingarinnar. Sjá til hliðsjónar forsendur dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 9/2025 þar sem dómurinn veitir skýringum í nefndaráli ekkert vægi þar sem þær þóttu ekki skírskota til orðalags ákvæða virðisaukaskattslaga.



Heildaryfirbragð umræðuskjalsins ber þess sterk merki að ófullnægjandi lagagreining hafi leitt til óvissu um hvað felast eigi í sérstöku eftirliti Samkeppniseftirlitsins með skatthlutfalli á eldsneyti samkvæmt lögum nr. 34/2026 og hvar mörk þessa sérstaka eftirlits við hefðbundið eftirlit Samkeppniseftirlitsins skv. samkeppnislögum eigi að liggja. Má þannig benda á að úrræði Samkeppniseftirlitsins eru mismunandi eftir því hvort um sé að ræða eftirlit samkvæmt samkeppnislögum eða lögum nr. 34/2026. Þau úrræði sem standa Samkeppniseftirlitinu til boða í tilviki síðarnefndu laganna eru stjórnvaldssektir og ábending til ráðherra um misbrest á því að hlutfall virðisaukaskatts hafi skilað sér í útsöluverð eldsneytis. Í tilviki ákvæða Samkeppnislaga eru úrræðin önnur og fleiri t.d. stjórnvaldssektir í tilviki brota gegn 10.–12. gr. laganna, koma ábendingum á framfæri við stjórnvöld, samrunaefirlit og markaðseftirlit, en öll þessi úrræði eiga það þó sameiginlegt að byggja á allt öðrum sjónarmiðum en þeim sem búa að baki lögum um virðisaukaskatt. Má þannig gera ráð fyrir því að sala í röngu virðisaukaskattsþrepi eða breytingar á álagningu á tíma lækkunar virðisaukaskattshlutfalls mundu seint með sjálfstæðum hætti leiða til stjórnvaldssekta á grundvelli ákvæða samkeppnislaga. Sala í röngu virðisaukaskattsþrepi virðisaukaskatti gæti hins vegar leitt til sekta á grundvelli ákvæða laga nr. 34/2026, enda stefna þau lög að skýru markmiði eins og áður var getið. Samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laga nr. 50/1988 skulu þeir sem skattskyldu aðilar sem tilgreina á reikningum sínum of háan virðisaukaskatt eða virðisaukaskatt af viðskiptum sem ekki eru skattskyld skila honum í ríkissjóð en ákvæði laga nr. 34/2026, þ. á m. heimild Samkeppniseftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta, herðir sérstaklega að þeirri skyldu að standa rétt að álagningu hvað skatthlutfall varðar á tilteknu tímabili. Má þannig gera ráð fyrir að löggjafinn hafi ætlað sér að auka verulega líkur á því að markmið þeirra aðgerðar sem felst í ákvæðum laga nr. 34/2026 næðist með réttum hætti á þeim tíma sem henni er markaður með lögum.

Í tilefni af umfjöllun í umræðuskjalinu vilja samtökin jafnframt taka fram að það er þeirra skilningur að tilvist þegjandi samhæfingar sem slíkrar hafi ekki talist fela í sér brot gegn bannákvæðum samkeppnislaga. Brögð hafa hins vegar verið á því að leikmenn telji svo vera og gefi það til kynna í almennt umræðu eftir að umræðuskjalið var birt. Það er miður.

Alþjóðlegur samanburður og íslenski eldsneytismarkaðinn

Í umræðuskjalinu er stuðst við verðgögn og alþjóðlegan samanburð, en mun síður gerð kerfisbundin grein fyrir öðrum þáttum sem geta haft áhrif á verðþróun, svo sem smæð markaðarins, launakostnaði, flutningskostnaði, innkaupasamningum, birgðahaldi, áhættu og öðrum kostnaðarliðum. Það eitt að verð á Íslandi sé herra en í öðrum ríkjum leiðir ekki sjálfkrafa til þeirrar niðurstöðu að orsökina sé fákeppni, óvirk samkeppni eða að álagning sé ákvörðuð með óeðlilegum hætti. Einnig ber að benda sérstaklega á að Samkeppniseftirlitið tekur sjálft fram að setja verði fyrirvara við samanburðarhæfni alþjóðlegra gagna sem notuð eru í umræðuskjalinu. Að mati samtakanna verður ekki séð að umræðuskjalið skýri með fullnægjandi hætti hvernig þessir fyrirvarar hafa verið vegnir inn í þær ályktanir sem dregnar eru.

Markaðsaðstæður á eldsneytismarkaði geta verið verulega ólíkar milli landa. Munur getur meðal annars falist í innkaupafyrirkomulagi, birgðahaldi, flutningsleiðum, stærðarhagkvæmni og öðrum rekstrarskilyrðum sem geta haft áhrif á bæði verð og tímasetningu verðbreytinga. Af umræðuskjalinu verður ekki séð að unnin hafi verið greining á áhrifum slíkra þátta og þeir aðgreindir frá mögulegum áhrifaþáttum á virkni samkeppni.

Í umræðuskjalinu er á sumum blaðsíðum einblínt á smásöluverð, álagningu og birtur samanburður við erlend verð, þ.e. smásöluverð og verð á hráolíu. Fyrir vikið birtist annars vegar sú heildarmynd að bensínverð sé almennt hátt hér á landi og að um u.þ.b. tveggja ára



skeið hafi hið sama átt við um verð á dísilolíu og hins vegar að álagning á eldsneyti hafi aukist umtalsvert á 20–25 ára tímabili. Birtar eru myndir sem sýna eiga þróun smásöluverðs í samanburði við þróun á Brent hráolíu, annars vegar á Íslandi og hins vegar í Þýskalandi. Segja myndirnar sögu verðhækkana úr takti við það sem gerist erlendis á sama tíma og álagning hafi farið hækkandi. Sá galli er hins vegar á gjöf Njarðar að ekki er fjallað um hvort og hver mismunur er á uppbyggingu íslenska eldsneytismarkaðarins og erlendra samanburðarmarkaða og því síður greint hvort og í hvaða mæli munurinn kann að vera m.a. á rekstrarkostnaði og áhættum. Verður nú tæpt á nokkrum atriðum sem líta þarf til.

Eins og Samkeppniseftirlitið tekur fram sér einn erlendur birgir söluaðilum eldsneytis fyrir birgðum. Endurspeglast þetta í því að samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands hafa um 99% bensíns og dísilolíu verið flutt inn frá Noregi. Tekið er fram að Samkeppniseftirlitið hafði ekki aflað aðgangs að samningum við birginn þegar umræðuskjalið var birt. Því má gera ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi haft takmörkuð tækni á að leggja mat á innkaupsverð, raunverulega þróun þess og rekstrarkostnað við gerð umræðuskjalsins.

Eins og þekkt er í viðskiptum með eldsneyti er endanlegt verð á eldsneyti í innkaupum gert upp miðað við meðaltal viðmiðunarverðs (t.d. Platts, Argus eða OPIS) ásamt álagi miðað við tiltekið tímabil (e. average pricing/pricing-period average). Á heild- og smásölumarkaði skiptir verulegu máli hvernig þróunin er á tímabilinu milli afhendingar, sölu og verðuppgjörs.

Ástæðan er sú að það er eðli eldsneytis sem vökva sem er varðveittur í tönkum að engin leið er að halda eldsneyti aðskildu eftir innkaupsverði. Sala á eldsneyti er því ávallt háð verðóvissu m.t.t. innkaupa sem brugðist er við með áætlun sem tekur mið af þróun viðmiðunarverðs og álags. Verð á eldsneyti er mjög breytilegt vegna aðstæðna á heimsmarkaði. Segir Morgan Downey t.d. frá því í bók sinni *Oil 101* að verðsveiflur olíu á hrávörumarkaði geti að meðaltali numið um 48% á meðan hlutabréfaverð sveiflist um 10%. Fyrir vikið má draga þá ályktun að töluvert meiri áhætta sé innbyggð í innkaup og sölu á eldsneyti miðað við aðra starfsemi. Áhætta í rekstri er verðlögð. Miðað við umfjöllun í umræðuskjalinu hafa skýringar í þessa veru komið fram af hálfu olíufélaganna en ekki verður séð að Samkeppniseftirlitið hafi gefið sér tíma til að grennslast nánar fyrir um þessa stöðu fyrir birtingu umræðuskjalsins.

Samsetning eða uppbygging íslenska eldsneytismarkaðarins er frábrugðin uppbyggingu víða erlendis. Að miklu leyti annast sama fyrirtæki kaup, innflutning, geymslu, dreifingu og heild- og smásölu eldsneytis hér á landi. Af lestri úttekta bæði enska og sænska Samkeppniseftirlitsins verður hins vegar ráðið að meiri dreifingar gæti milli viðskiptastiga. Þannig hefur neytendamarkaði í Svíþjóð verið skipt í þrennt, þ.e. hreinsistöðvar sem annast innkaup hráolíu og vinnslu bensíns og dísilolíu. Verðmyndun á þeim vettvangi byggist í grundvallaratriðum á innkaupsverði hráolíu að viðbætti álagningu. Við tekur heildsölustig sem kaupir eldsneyti af hreinsistöðvunum og hefur í flestum tilvikum aðkomu að dreifingu þess á smásölustað. Verðmyndun á þeim vettvangi byggist í grundvallaratriðum á innkaupsverði bensíns og dísilolíu að viðbætti álagningu. Á lokastigi viðskiptanna er smásalinn. Verðmyndun hans byggist á innkaupsverði bensíns og dísilolíu að viðbætti álagningu. Í öllum tilvikum stendur álagningin undir rekstrarkostnaði að viðbætti ávöxtunarkröfu. Ástæða þess að þetta er nefnt er að á mörkuðum þar sem öll þrjú stig viðskipta fyrir finnast getur rekstrarkostnaður á hverju stigi viðskipta verið annar en hér á landi, áhætta minni og álagning lægri.

Samkvæmt eftirgrennslan SVP eru um þessar mundir starfræktar 72 olíuhreinsstöðvar í Evrópu að undanskildu Bretlandi, Rússlandi, Hvíta-Rússlandi, Tyrklandi og löndum á austanverðum Balkanskaga. Þar af eru t.d. tvær í Danmörku, sex í Frakklandi, ellefu í Þýskalandi, þrjár í Svíþjóð og ein í Sviss. Samkvæmt umfjöllun í áður nefndri bók Morgan

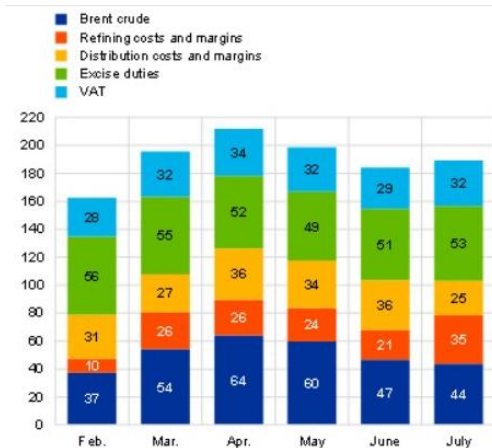


Downey skiptir tilvist hreinsistöðvar á markaði lykilmáli m.t.t. kostnaðar. Ástæðan er sú að hreinsistöðvar liggja að jafnaði aðeins á vikubirgðum til að mæta eftirspurnarsveiflum en kaupa inn og framleiða að öðru leyti jafnharðan í samræmi við vænta eftirspurn. Af þeim sökum er kostnaður við birgðahald jafnan mun lægri í löndum sem eru nálægt hreinsstöð og meiri fylgni milli hráolíuverðs að viðbætti álagningu hreinsistöðva (e. Crack spread). Til dæmis verður að gera ráð fyrir því að hluti af skýringunni á muninum á verðþróun á myndum á bls. 19 og 20 helgist af því að í Þýskalandi eru ellefu olíuhreinsistöðvar starfræktar. Gera má ráð fyrir að hér á landi beri söluaðilar eldsneytis í samanburðinum mun hærri kostnað vegna lengra birgðahalds og taki áhrif af breytingum á hráolíuverði inn í öðrum takti. Þá má gera ráð fyrir að áhrif hækkanði álags olíuhreinsistöðva frá því í febrúar mars hafi einnig töluverð áhrif á samanburðinn en líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd hefur álagið (e. refining costs and margins, einnig kallað crack spread) hækkað töluvert, sérstaklega í tilviki dísilolíu.

Decomposition of fuel prices in the euro area

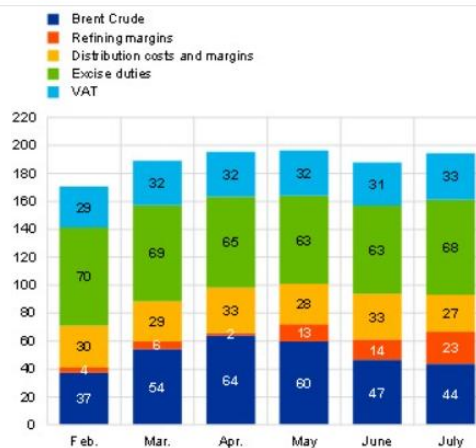
a) Diesel

(cent per litre)



b) Petrol

(cent per litre)



Heimild: European Central Bank

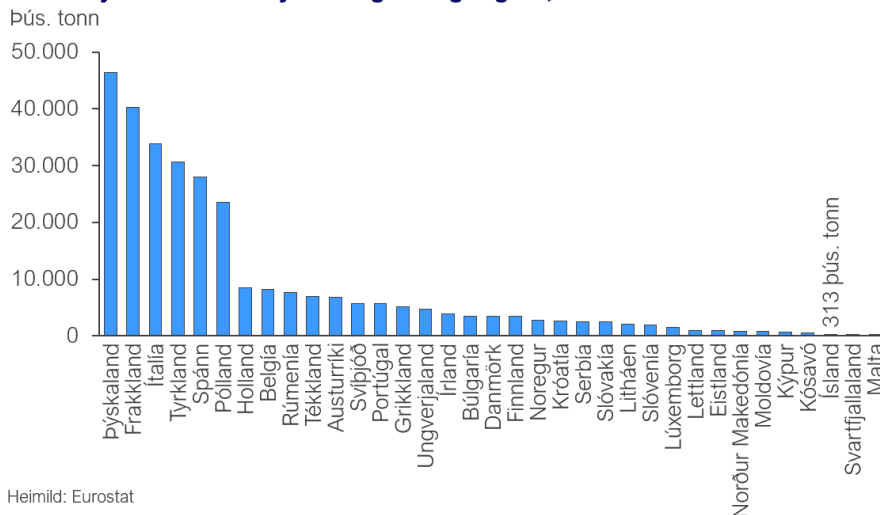
Samtökin telja því varhugavert að draga of sterkar ályktanir af því að dæluverð á Íslandi samanborið við Brent-hráolíuverð þróist ekki með sama hætti og í Þýskalandi. Aðstæður á þessum tveimur mörkuðum eru afar ólíkar hvað varðar nálægð við hreinsistöðvar og flutninga líkt og fjallað hefur verið um. Til Íslands er aðeins flutt fullunnið eldsneyti með tilheyrandi tímatöf sem getur leitt til þess að breytingar á alþjóðlegum mörkuðum skila sér með öðrum hætti út í dæluverð hér en í Þýskalandi sem er með mestu framleiðslu á olíuvörum í Evrópusambandinu sbr. meðfylgjandi mynd. Birgðahald er annað. Samanburður á sambandi dæluverðs og Brent-hráolíuverðs í þessum tveimur löndum getur því gefið villandi mynd þegar miklar breytingar verða á verði yfir tíma.

Íslenski eldsneytismarkaðurinn er smár í erlendum samanburði, landið stórt en íbúar fáir. Samkvæmt gögnum norsku Hagstofunnar nam sala bensíns- og dísilolíu til vegasamgangna 3,18 milljörðum lítra árið 2025, þrátt fyrir 21% samdrátt miðað við árið 2021 a.ö.l. vegna orkuskipta í samgöngum. Til samanburðar nam sala á bensíni og dísilolíu að viðbættu íblöndunarefni á Íslandi um 390 milljónum lítra árið 2024 og virðist útlit fyrir að hafi dregist örlítið saman 2025. Í Svíþjóð seldust hátt í 6,1 milljarður lítra að lífildsneyti meðtöldu. Fjöldi bensínstöðva er líkast til um 300 á Íslandi um þessar mundir, um 3.000 í Noregi og rúmlega 5.000 í Svíþjóð. Sé seldu magni deilt niður á fjölda bensínstöðva selur hver Íslensk bensínstöð líkast til 20–25% minna magn og fastur kostnaður því hærri hluti af rekstrarkostnaði hér á



landi. Þessi samanburður verður enn ýktari þegar Ísland er borið saman við stærri lönd. Líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd er Ísland með þriðju minnstu jarðefnaeldsneytisnotkun í vegasamgöngum í Evrópu á eftir Möltu og Svartfjallalandi og er notkunin innan við 1% af því sem er notað í vegasamgöngum í Þýskalandi.

Notkun jarðefnaeldsneytis í vegasamgöngum, 2024



Að lokum vekur athygli að í umræðuskjalinu kemur fram að tafir geti orðið á því að breytingar á innkaupsverði skili sér í smásöluverði. Skýrir Samkeppniseftirlitið til dæmis tímabundna lækkun álagningar í kjölfar hækkunar Brent-verðs með því að smásöluverð hafi hækkað með töf. Þegar Brent-verð lækkar virðist þróunin hins vegar fremur túlkuð sem vísbending um aukna álagningu en sem eðlileg töf í verðmyndun. Af umræðuskjalinu verður ekki séð hvers vegna sambærileg skýring um tímabundnar tafir eigi ekki einnig við þegar kostnaðarverð lækkar.

Ályktanir ganga lengra en greiningin gefur tilefni til

Í umræðuskjalinu er einkum fjallað um þróun smásöluverðs og álagningar á eldsneyti. Af þeirri greiningu eru síðan dregnar ályktanir um þróun verðsamkeppni á markaðnum. Að mati samtakanna verður ekki séð að sú greining sem birt er í umræðuskjalinu sýni með fullnægjandi hætti hvaða þættir skýri þá þróun sem mælist eða að aðrar trúverðugar skýringar hafi verið metnar áður en ályktanir eru dregnar.

Verð á eldsneyti er niðurstaða verðmyndunar en ekki sjálfstæð skýring á því hvernig samkeppni á markaði er háttað. Verð mótast af samspili fjölmargra þátta, meðal annars innkaupsverði eldsneytis, opinberum gjöldum, flutningskostnaði, birgðahaldi, fjármögnunarkostnaði, launakostnaði, húsnæðiskostnaði, dreifingu og öðrum rekstrarskilyrðum.

Í umræðuskjalinu er álagning lögð til grundvallar sem mikilvæg vísbending um þróun samkeppni. Álagning er ekki hagnaður, heldur þarf hún að standa undir öðrum rekstrarkostnaði fyrirtækjanna áður en til hagnaðar kemur. Hækkun álagningar felur ekki sjálfkrafa í sér að samkeppni hafi veikst eða arðsemi aukist. Það vekur athygli að ítarlega er fjallað um þróun álagningar í umræðuskjalinu en ekki þróun þess kostnaðar sem henni er ætlað að standa undir. Án slíkrar umfjöllunar verður ekki séð að unnt sé að leggja mat á hvort hækkun álagningar endurspegli breytta samkeppni, breytt rekstrarskilyrði eða samspil beggja þátta.

Slík nálgun kemur fram í greiningu sænska samkeppniseftirlitsins frá árinu 2024 á eldsneytismarkaði. Þar var þróun álagningar ekki metin ein og sér heldur einnig horft til



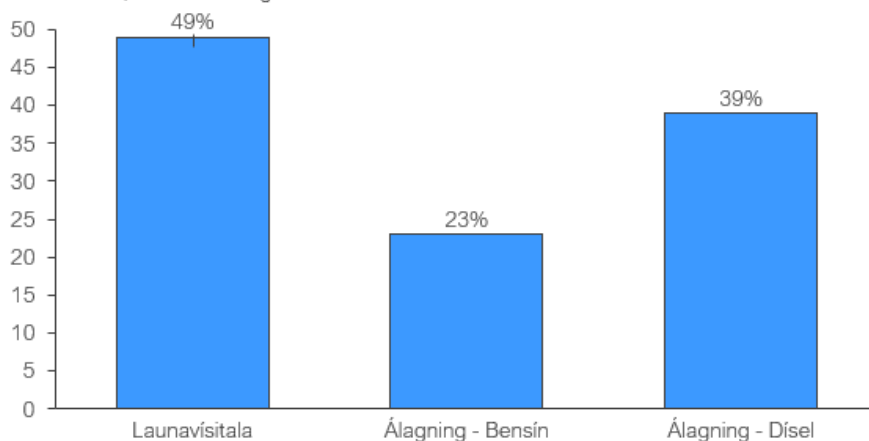
kostnaðarþróunar. Þar hafði álagning á hvern seldan lítra hækkað frá 2019 til 2023 en á sama tíma lækkaði framlegðarhlutfallið, sem sænska eftirlitið taldi skýrast af því að aðfangakostnaður hafi hækkað meira en álagning og væri vísbending um samkeppnisþrýsting. Sænska greiningin undirstrikar að hækkun álagningar ein og sér þarf ekki að fela í sér veikari samkeppni eða aukna arðsemi.

Samkvæmt gögnum Samkeppniseftirlitsins um þróun álagningar á bensíni og dísel á föstu verðlagi yfir tímabilið 2006–2026 hefur álagning aukist um 23% á bensíni og 39% á dísel.

Á sama tímabili hefur launavísitala, mæld sem tímakaup reglulegra launa, hækkað um 49% á föstu verðlagi. Laun er stór rekstrarkostnaðarliður fyrirtækja og þróun launavísitölu gefur vísbendingu um almenna þróun launakostnaðar sem fyrirtæki hafa staðið frammi fyrir. Með samanburðinum er ekki fullt að hækkun launakostnaðar skýri að fullu hækkun álagningar. Hann dregur hins vegar fram hvers vegna þróun álagningar verður ekki metin án þess að jafnframt sé horft til þróunar þess kostnaðar sem álagningunni er ætlað að standa undir. Hækkun álagningar verður því ekki ein og sér lögð til grundvallar sem vísbending um veikari samkeppni.

Hækkun launavísitölu og álagningar

2006–2026*, á föstu verðlagi



Heimild: Hagstofa Íslands, SKE - Umræðuskjal (2026), SKE - Markaðsrannsókn (2015).

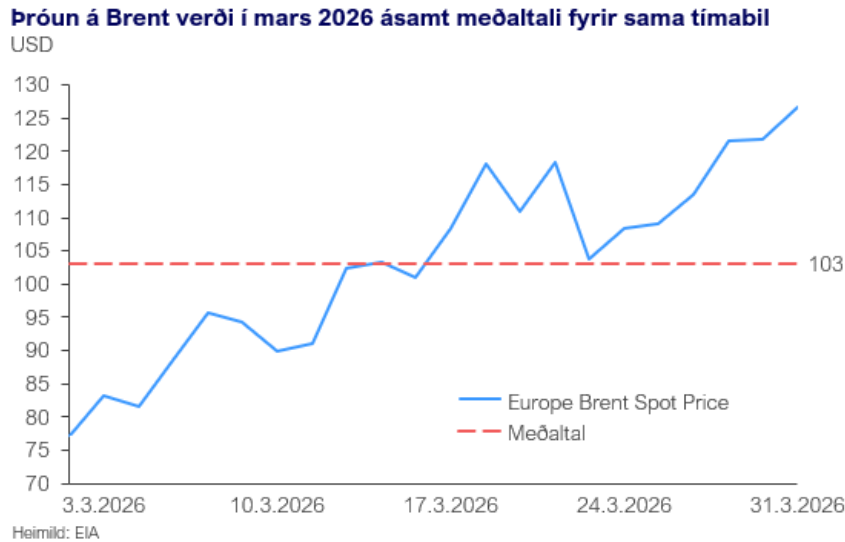
*jan-mars

Þá er mikilvægt að hafa í huga að eldsneyti er ekki hefðbundin hilluvara enda fylgir því umtalsverð áhætta frá innkaupum og þar til vara er seld umfram hefðbundnar innflutningsvörur. Áhættan er fólgin í ýmsum þáttum s.s. verðsveiflum á alþjóðamörkuðum, gengisbreytingum, birgðahaldi, geymslu. Þessi áhættuþættir geta haft veruleg áhrif á afkomu fyrirtækja og fela þannig í sér raunverulegan rekstrarkostnaður þótt sá kostnaður komi ekki alltaf fram með beinum eða mælanlegum hætti í kostnaðaruppgjöri. Á Íslandi þar sem starfsemi er að verulegu leyti á einni hendi, þ.e. innflutningur, heildsala og smásala, nær áhættan yfir allt kerfið.

Þessi áhætta getur falist í samningum við birgja en viðskipti á eldsneytismarkaði geta verið með þeim hætti að endanlegt innkaupsverð liggur ekki fyrir þegar eldsneyti er selt áfram til neytenda. Endanlegt innkaupsverð getur til dæmis ráðist af meðalverði eldsneytis á alþjóðlegum mörkuðum yfir tiltekið tímabil (t.d. Platts, Argus eða OPIS) ásamt álago miðað við tiltekið tímabil (e. average pricing/pricing-period average). Þetta getur skapað áhættu og óvissu fyrir söluaðila eldsneytis sem þarf því að byggja verðlagningu sína á áætlun um hvert endanlegt innkaupsverð verður og er því sífellt að taka á sig verðáhættu.



Óvissan og áhættan verður sérstaklega mikil þegar verð á alþjóðlegum mörkuðum breytist hratt innan viðmiðunartímabilsins. Líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd var Brent spot-verð í byrjun mars umtalsvert lægra en meðalverð mánaðarins varð að lokum. Þetta sýnir þá óvissu sem getur verið til staðar þegar söluverð er ákveðið áður en endanlegt innkaupsverð liggur fyrir.



Ef dæluverð fylgir þróun spot-verðs og sölumagn dreifist jafnt yfir tímabilið ætti mismunurinn á áætluðum kostnaði, sé hann miðaður við spot-verð, og meðalkostnaði að miklu leyti að jafnast út yfir tímabilið. Áhættan eykst hins vegar ef sölumagn dreifist ójafnt yfir tímabilið, til dæmis ef hlutfallslega mikið magn er selt þegar spot-verð er lágt þar sem endanlegt innkaupsverð ræðst af hærra meðalverði yfir mánuðinn. Þá getur raunveruleg framlegð af þeirri sölu orðið lægri en gert var ráð fyrir. Þetta skiptir máli þegar lagt er mat á þróun álagningar yfir tíma.

Við þessa óvissu bætist gengisáhætta enda er eldsneyti sem selt er hér á landi keypt erlendis. Endanlegur innkaupskostnaður í krónum ræðst því einnig af gengi krónunnar gagnvart þeirri mynt sem viðskiptin fara fram í. Gengisþróun getur því aukið ennfrekar á það misræmi sem fjallað er um hér að framan á áætluðu og endanlegu innkaupsverði.

Til að draga úr þessum áhættum geta söluaðilar nýtt ýmsar tegundir verð- og gengisvarna. Slíkar varnir draga úr áhrifum skyndilegra breytinga á verði á alþjóðamörkuðum og gengi og auka þannig fyrirsjáanleika um innkaupskostnað. Þær geta þannig verið mikilvægur þáttur í áhættustýringu fyrirtækja og stuðlað að stöðugleika í rekstri og framboði á eldsneyti. Verð- og gengisvarnir kosta og eru hluti af heildarkostnaði við innkaup og sölu eldsneytis og þarf, líkt og annar rekstrarkostnaður, að endurspeglast í söluverði til lengri tíma. Þessar varnir verða dýrari á óvissutímum og auka rekstrarkostnaðinn ennfrekar.

Einnig er mikilvægt að hafa í huga að ef innkaupsverð á eldsneyti hækkar eykst fjármagnskostnaður. Fyrirtæki þurfa þá að binda meira fé í sama magn af eldsneyti og ef þær eru fjármagnaðar með lánsfé þýðir það aukin lánstaka og hærri vaxtakostnaður. Áhrifin verða sérstaklega mikil þegar hátt eldsneytisverð fer saman með hárrí ávöxtun og hárrí áhættu.

Þá er einnig mikilvægt að minnast á þá áhættu sem fyrirtæki taka í tengslum við birgðahald og geymslu. Fyrirtæki sem eru í innflutningi á eldsneyti taka á sig töluverða áhættu þegar kemur að birgðahaldi. Fyrirtækin kaupa eldsneyti samkvæmt samningum, flytja það til landsins og geta þurft að geyma það í tönkum í einhvern tíma áður en það selst. Ef innkaupsverð lækkar í



millitiðinni situr fyrirtækið uppi með birgðir sem keyptar voru á hærra verði og öfugt ef innkaupsverð hækkar. Hér vegast á sjónarmið um annars vegar litlar birgðir til að draga úr verðáhættu og fjármagnskostnaði og hins vegar miklar birgðir til að draga úr hættu á framboðsskortri t.d. ef skipi seinkar.

Síðan má ekki gleyma að geymsla á eldsneyti felur í sér sértæka áhættu. Það þýðir að ólíkt flestum innflutningsvörum þarf eldsneyti að vera geymt með sérstökum hætti til að draga úr áhættu á brunahættu, leka, rýrnun o.fl. Þetta er áhætta og kostnaður sem aðrir innflytjendur standa síður frammi fyrir en fyrirtæki geta orðið fyrir verulegu tjóni sé ekki vel að gætt í þessum málum. Allir þessir kostnaðarliðir og áhættan sem fylgir rekstrinum hafa áhrif á álagningu á eldsneyti. Það er því nauðsynlegt að horfa til allra þessara þátta til að skilja þróun álagningar.

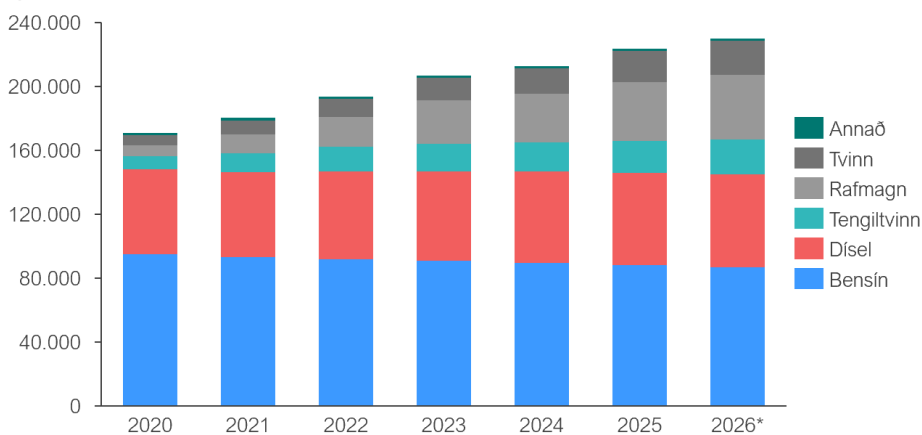
Að lokum telja samtökin mikilvægt að horft sé á eldsneytismarkaðinn í heild en ekki einungis þann hluta sem snýr að almennum neytendum til að fá heildarsýn á markaðinn. Stórnotendur, s.s. útgerðir og verktakar, geta haft veruleg áhrif á verð og framlegð á markaðinum en slíkir kaupendur hafa almennt sterkari samningsstöðu vegna umfangs viðskipta. Greining sem tekur aðeins mið af almennum neytendamarkaði getur af þeim sökum gefið skakka mynd af raunverulegri verðmyndun og framlegð á eldsneytismarkaði. Þessu til stuðnings má jafnframt benda á að afkoma N1 í hálfársuppgjöri Festi fyrir árið 2026 var neikvæð sem undirstrikar mikilvægi þess að leggja heildstætt mat á eldsneytismarkaðinn fremur en að horfa á afmarkaðan hluta hans.

Umbreytingar á eldsneytismarkaði

Markmið Íslands um kolefnishlutleysi árið 2040 mun draga úr eftirspurn eftir jarðefnaeldsneyti og færa fjárfestingu í auknum mæli úr hefðbundnu eldsneyti yfir í t.d. hleðsluinnviði. Orkuskipti bílaflotans og annarra tækja draga úr eftirspurn eftir jarðefnaeldsneyti og þar með arðsemi af fjárfestingum í hefðbundnum eldsneytisinnviðum og þá sérstaklega þeim sem tekur langan tíma að borga sig. Hafa ber í huga að fjárfestingar í eldsneytisinnviðum eru allajafna mjög kostnaðarsamar. Á sama tíma hafa stjórnvöld haft uppi áform um að fella neyðarbirgðaskyldu á olíufélögin og jafnvel talið skynsamlegt að fjármagna áhættuaukningu og viðbótarkostnað við hana í gegnum eldsneytisverð. Þessi þróun er jafnframt líklegt til að draga úr nýliðun í greininni þar aukin fjárfestingaráhætta dregur úr hvata fyrir nýja aðila til að koma inn á markaðinn.

Samsetning fólksbíla í umferð

Fjöldi fólksbíla



Heimild: Samgöngustofa

*Staðan í lok júlí 2026



Frá árinu 2020 hefur fjöldi hefðbundinna bensín- og dísilfólksbíla í umferð haldist nokkuð stöðugur og fækkað um aðeins 2%. Á sama tíma hefur verið töluverð fjölgun fólksbíla í heild og hefur sá vöxtur nær alfarið komið frá öðrum orkugjöfum og þá einkum rafmagns- og tengiltvinnbílum. Hreinir rafmagnsbílar í umferð hafa sexfaldast frá árinu 2020 og hlutfall þeirra í fólksbílaflotanum aukist úr 4% í 18%. Gera má ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram þótt óvissa sé um hraða orkuskiptanna. Eftir því sem bensín- og dísilbílum fækkar mun eftirspurn eftir hefðbundnu eldsneyti draga saman sem líkt og áður hefur komið fram eykur áhættu langtímafjárfestingu og dregur úr hvata til nýliðunar á markaði.

Þessu til viðbótar getur stefna Reykjavíkurborgar um fækkun bensínstöðva í tengslum við loftslagsmarkmið og orkuskipti aukið aðgangshindranir á markaðnum. Samkeppniseftirlitið hefur bent á að fækkun lóða fyrir eldsneytisstöðvar geti sérstaklega takmarkað möguleika nýrri og smærri keppinauta til að starfa á markaðnum. Slík þróun getur, samhliða minnkandi eftirspurn vegna orkuskipta, dregið enn frekar úr nýliðun á markaðnum.

Áform stjórnvalda um neyðarbirgðir á eldsneyti geta einnig umbreytt markaðnum og haft veruleg áhrif á kostnað á eldsneytismarkaði. Krafa um að söluaðilar eldsneytis viðhaldi lágmarksbirgðum felur í sér fjármagnsbindingu í eldsneyti sem ekki er ætlað til hefðbundinnar sölu, auk þess sem kostnaður fellur til vegna geymslu birgðanna. Ef kostnaðurinn fellur á eldsneytisfyrirtækin má gera ráð fyrir að hann skili sér út í eldsneytisverð. Gera má ráð fyrir að áhrifin geti orðið meiri eftir því sem orkuskiptum vindur fram. Það er vegna þess að á sama tíma og sala bensíns og dísil dregst saman dreifist fastur kostnaður við birgðahaldið á færri selda lítra og kostnaður á hvern lítra hækkar.

Athugasemdir við tillögur Samkeppniseftirlitsins

Í lok umræðuskjalsins eru settar fram hugmyndir um möguleg inngríp á eldsneytismarkaði, þar á meðal takmarkanir á verðbreytingum, breytingar á fyrirkomulagi innkaupa frá birgjum og jafnvel úrræði á borð við hámarksverð eða hámarksálagningu.

Að mati samtakanna er ótímabært að ræða svo íþyngjandi úrræði á þessu stigi málsins. Eins og rakið hefur verið í þessari umsögn verður ekki séð að sú greining sem birt er í umræðuskjalinu sýni fram á með nokkrum hætti að þær forsendur séu fyrir hendi sem slíkar tillögur byggja á.

Þegar sjálft rannsóknarefnið er enn til skoðunar og frekari gagna aflað er mikilvægt að umræðan um möguleg inngríp sé reist á traustum og skýrum grunni.

Jafnframt verður ekki séð að í umræðuskjalinu sé gerð grein fyrir því hvernig þau úrræði sem nefnd eru tengjast þeim samkeppnisvanda sem lýst er. Þótt bent sé á mögulegar leiðir til íhlutunar er ekki fjallað um hvort þær séu líklegar til að leysa þann vanda sem greiningin lýsir, né hvort þær geti haft ófyrirséð áhrif á virkni markaðarins, fjárfestingar eða samkeppni til lengri tíma.

Auk þess telja samtökin að hugmyndir um hámarksverð eða hámarksálagningu séu í eðli sínu mjög varasamar. Verð er ekki orsök markaðsvanda heldur afleiðing samspils framboðs, eftirspurnar og undirliggjandi kostnaðar. Að beina íhlutun að verðinu sjálfu án þess að fyrst hafi verið sýnt fram á hver undirliggjandi orsök vandans er felur í sér hættu á að brugðist sé við einkennum fremur en orsökum. Slík íhlutun getur raskað þeirri verðmyndun sem gegnir lykilhlutverki við að miðla upplýsingum um kostnað, framboð og eftirspurn á markaði.

Þá er mikilvægt að horfa til þess að verð er ekki eini þátturinn sem ræður vali neytenda á eldsneytissala heldur skipta fleiri þættir máli s.s. staðsetning, aðgengi og afsláttarkerfi. Þetta er sérstaklega fjallað um í skýrslu sænska samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði þar sem neytendahegðun var sérstaklega skoðuð til að meta hvernig markaðurinn virkar. Samtökin



telja mikilvægt að rannsaka sérstaklega neytendahegðun hér á landi áður en Samkeppniseftirlitið leggur til aðgerðir þannig að hægt sé að leggja mat á hvort þær aðgerðir sem lagðar eru til séu í raun líklegar til að hafa tilætluð áhrif. Í því tilliti getur þurft að greina á milli hegðunar neytenda sem búa við háan kaupmátt og þeirra sem það ekki gera.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

Daníel Kristinsson

Benedikt S. Benediktsson



Viðauki

Bls. 6

SKE: Þannig hvarf Dælan af markaði sem sjálfstæður keppinautur með kaupum Skeljungs á fyrirtækinu og innkoma á markaðinn í gegnum heildsölu hefur mætt hindrunum.

- Fullyrðingin ekki studd frekari gögnum eða dæmum.
- Ekki kemur fram hvaða aðilar hafi reynt að koma inn á markaðinn, hvaða hindranir hafi orðið á vegi þeirra eða hvort um sé að ræða lagalegar, samningsbundnar eða samkeppnislegar hindranir.

Bls. 9

SKE: Álagning á bensíni hækkaði að meðaltali úr rúmum 50 kr. á lítra árið 2022 í tæplega 65 kr. í mars 2026. Hækkunin nemur um 25% að raunvirði og er sú mesta á tímabilinu

- Enginn sérstök ástæða gefinn fyrir því að nota 2022 sem grunnár, en með því næst hæsta hækkun álagningar.

Bls. 11

SKE: Ísland er að jafnaði með hæsta verð á lítra af bensíni og dísilolíu í samanburði við 27 önnur Evrópulönd og hefur munurinn aukist síðan 2022. Þessi þróun gefur til kynna að fyrri ályktanir Samkeppniseftirlitsins, um fákeppnisaðstæður og þegjandi samhæfingu olíufélaganna, eigi enn við.

- Hátt verð eitt og sér er ekki nægilegt til að draga þá ályktun,
- Getur endurspeglað aðra þætti, svo sem:
 - Kostnaðaruppbyggingu,
 - smæð markaðarins,
 - aðrar rekstrarforsendur.
- Til að styðja slíka ályktun þarf mun ítarlegri greiningu.

Bls. 12

SKE: Draga má þá ályktun að olíufélögin hafi aukið álagningu sína í aðdraganda breytinganna og því hafi verðlækkun í raun orðið minni en tilefni var til.

Fyrirvari á glæru: Uppruni gagna er ólíkur og því ber að setja ákveðinn fyrirvara við samanburð á milli Íslands og annarra landa. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setur jafnframt tiltekinn fyrirvara við samanburðarhæfni þeirra gagna sem er að finna í gagnagrunni þeirra, m.a. vegna mögulegs mismunar í gæðum, markaðshæðun, markaðsbyggingu og hversu viðeigandi flokkanirnar eru fyrir hvert land.

- Þótt verð án opinberra gjalda hafi verið hærra á Íslandi en víða annars staðar í Evrópu leiðir það ekki eitt og sér til þeirrar niðurstöðu að olíufélög hafi aukið álagningu sína í aðdraganda skattabreytinga eða að verðlækkun hafi orðið minni en tilefni var til.
- Ályktunin byggir á gögnum þar sem fyrirvari er á samanburðarhæfni gagnanna



Bls. 15

SKE: Í meginatriðum skilaði niðurfelling opinberra gjalda sér um áramótin, en í aðdraganda breytinga á kílómetragjaldi hafði álagning þó hækkað verulega í samanburði við önnur Evrópulönd, sbr. bls. 11-13 hér að framan

- Á bls. 12-13 er verðsamanburður, ekki samanburður á álagningu.

Bls. 17

- Kvarði á Y-ás virðist rangur þar sem gildið 100 kemur fyrir tvisvar sem getur valdið misskilningi við túlkun á álagningu.

Bls. 19-20

- Kvarðar á Y-ás eru ekki þeir sömu fyrir íslensku og þýsku mynd, sem skekkir sjónræna sýn á myndum.

Bls. 20

SKE: Þetta, ásamt öðru, gefur tilefni til frekari rannsóknar á verðmyndun eldsneytis hérlendis.

- Innkaupaverð ræðst af öðru og meira en einungis Brent verði og ætti því að hafa takmörkuð áhrif hvort að tilefni sé til rannsóknar eða ekki.