

Έρευνα της Επιτροπής Ανταγωνισμού για την αξιολόγηση των συνθηκών ανταγωνισμού στην ελληνική αγορά πετρελαιοειδών

2022/12/05 10:07 στην κατηγορία ΑΥΤΟ/ΔΡΟΜΟΙ

Τέλη Νοεμβρίου, η Επιτροπή Ανταγωνισμού έλαβε κατά πλειοψηφία απόφαση περί εκκίνησης της διαδικασίας του αρ. 11 του Ν.3959/2011 (κανονιστική παρέμβαση σε κλάδο της οικονομίας) προκειμένου να εξετάσει τον κλάδο των πετρελαιοειδών.

Ειδικότερα, η Επιτροπή θα αξιολογήσει εάν επικρατούν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού στα τρία στάδια παραγωγής και διανομής (διύλιση, εμπορία και λιανική διάθεση) των προϊόντων (αμόλυβδης βενζίνης, πετρελαίου κίνησης, πετρελαίου θέρμανσης) στην ελληνική αγορά. Πρόκειται για βασικά αγαθά πρώτης ανάγκης με χαμηλή ανελαστική ζήτηση ως προς την τιμή.

Εισαγωγικά

Η σημασία του κλάδου των πετρελαιοειδών για την ελληνική οικονομία και η διασύνδεσή τους με όλους τους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας της αλλά και άμεσα τους τελικούς καταναλωτές συνιστούν βασικούς παράγοντες ενεργοποίησης της κατ' αρ.11 κανονιστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής Ανταγωνισμού.

Σημειώνεται ότι, η Επιτροπή Ανταγωνισμού, εφαρμόζοντας τους εθνικούς και ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού έχει ασχοληθεί συστηματικά με τον κλάδο, με την έκδοση κατά την τελευταία δεκαπενταετία σειράς Γνωμοδοτήσεων και Κανονιστικών Αποφάσεων:

1. Η Επιτροπή στο πλαίσιο κανονιστικής παρέμβασής της βάσει του άρθρου 5 του ν. 703/77, όπως ίσχυε (νυν άρθρο 11 του ν. 3959/2011), διερεύνησε πλήρως τον κλάδο των πετρελαιοειδών σε όλα του τα στάδια (διύλιση, χονδρική εμπορία, λιανική διάθεση) και πρότεινε με τις αποφάσεις της 334/V/2007^[1] και 418/V/2008^[2] την υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων από την Πολιτεία για την αντιμετώπιση των δομικών αδυναμιών και χρόνιων προβλημάτων που δυσχεραίνουν το επίπεδο του ανταγωνισμού και δρουν αυξητικά στο επίπεδο των τιμών των καυσίμων. Μέρος των προτάσεων αυτών σταδιακά υιοθετήθηκαν από την αρμόδια πολιτική ηγεσία (πχ.

υποχρεωτική χορήγηση αποδείξεων λιανικής πώλησης, πρόσβαση Ανεξάρτητων Πρατηρίων στα διυλιστήρια, αναλυτική αναγραφή εκπτώσεων επί των τιμολογίων, σήμανση στους κλειστούς οδικούς άξονες Αττικής Οδού κλπ.).

2. Η Επιτροπή έχει, περαιτέρω, εκδώσει την υπ' αριθ. 26/VII/2012 Γνωμοδότηση αναφορικά με τη διατήρηση της προηγούμενης διοικητικής άδειας σε μια σειρά επαγγελματών στον κλάδο των πετρελαιοειδών, βάσει της παρ. 2 του άρθρου 3 του ν. 3919/2011 «Αρχή της Επαγγελματικής Ελευθερίας, Κατάργηση Αδικαιολόγητων Περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελματών».
3. Επιπλέον, εξέδωσε την υπ' αριθ. 29/VII/2012 «Γνωμοδότηση της Επιτροπής Ανταγωνισμού στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 23 του ν. 3959/2011 για την άρση των περιορισμών και ρυθμίσεων που δημιουργούν εμπόδια στη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού στον κλάδο των πετρελαιοειδών». Με την εν λόγω Γνωμοδότηση επικαιροποιήθηκαν οι δύο προγενέστερες κανονιστικές παρεμβάσεις της Επιτροπής στον κλάδο των πετρελαιοειδών, τόσο με τον εντοπισμό ρυθμιστικών εμποδίων στην αποτελεσματική λειτουργία του κλάδου των πετρελαιοειδών όσο και με τον εντοπισμό περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση των σχετικών επαγγελματών υπό το ειδικότερο πρίσμα του άρθρου 2 του ν. 3919/2011, στην έκταση που αυτά δεν έχουν αντιμετωπισθεί από παρεμβάσεις της πολιτείας στο μεταξύ διάστημα. Στην εν λόγω Γνωμοδότηση περιλαμβάνονται 31 συνολικά προτάσεις, οι οποίες διαβιβάστηκαν στα συναρμόδια υπουργεία Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, υπουργείο Οικονομικών, υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής. Ορισμένες εξ αυτών των 31 προτάσεων της Γνωμοδότησης δεν υιοθετήθηκαν ή υιοθετήθηκαν μερικώς από τα αρμόδια υπουργεία.

Χαρτογράφηση πετρελαιοειδών

Η εκκίνηση της κανονιστικής παρέμβασης βασίζεται στα πορίσματα της Χαρτογράφησης της αγοράς πετρελαιοειδών, η οποία εκκίνησε με απόφαση της Επιτροπής στις 22 Μαρτίου 2022 (βλ. δελτίο τύπου [εδώ](#)). Η Χαρτογράφηση της Επιτροπής κάλυψε επιλεκτικά την αμόλυβδη βενζίνη 95 οκτανίων, το πετρέλαιο κίνησης και το πετρέλαιο θέρμανσης και εξέτασε τη μετακύλιση τιμών (pass through) στην αλυσίδα παραγωγής και διανομής πετρελαιοειδών προϊόντων στην ελληνική αγορά.

Συγκεκριμένα, εξετάστηκε κυρίως το φαινόμενο της ασυμμετρικής προσαρμογής των τιμών των καυσίμων σε μεταβολές του κόστους κτήσης προϊόντος μεταξύ των τριών σταδίων παραγωγής και διανομής (αναφερόμενο και ως φαινόμενο της «ρουκέτας και

του φτερού» ή Rockets & Feathers).

Η οικονομετρική ανάλυση εστίασε στο άμεσο αποτέλεσμα της μεταβολής του κόστους κτήσης προϊόντος στις τιμές. Το τελικό πόρισμα της ανάλυσης, η οποία περιορίστηκε στο νομό Αττικής, αγορά όπου υπάρχει περισσότερη ανταγωνιστική ένταση, δείχνει την ύπαρξη ασυμμετρίας και για τα τρία προϊόντα και στα τρία στάδια της αλυσίδας παραγωγής και διάθεσης (διύλιση, εμπορία, λιανική διάθεση). Από περαιτέρω οικονομετρική ανάλυση, φαίνεται πως για τα προϊόντα βενζίνη 95 και πετρέλαιο θέρμανσης **υπάρχει ασύμμετρη μετακύληση στις τιμές λιανικής (πρατηρίου)** ύστερα από μια αλλαγή της τιμής των εταιρειών χονδρικής. Για τα εν λόγω προϊόντα η ασυμμετρία εμφανίζεται ταυτόχρονα με την αλλαγή της τιμής χονδρικής (άμεσο αποτέλεσμα) και εξακολουθεί να υφίσταται σωρευτικά ύστερα από πέντε ημέρες (aggregate pass-through), παρόλο που βαίνει μειούμενη. Περαιτέρω, η ΓΔΑ εξέτασε τον τρόπο τιμολόγησης των τριών προϊόντων και άλλα στοιχεία που ενδέχεται να συνδέονται με την παρατηρούμενη ασυμμετρία.

Ως προς τις συνθήκες ανταγωνισμού προκαταρκτικώς παρατηρούνται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

(α) Υψηλός βαθμός συγκέντρωσης στην αγορά διύλισης. Μέτριο προς χαμηλό βαθμό συγκέντρωσης στην αγορά χονδρικής. Σημειώνεται ότι στην αγορά λιανικής λειτουργούν περί τα 5.000 πρατήρια στην Ελλάδα, ωστόσο ο ανταγωνισμός είναι τοπικός, επομένως το επίπεδο συγκέντρωσης ενδέχεται να διαφέρει ανά περιοχή και θα πρέπει να εξεταστεί ενδελεχώς.

(β) Σημαντική αύξηση του κύκλου εργασιών και δεικτών κερδοφορίας των επιχειρήσεων διύλισης και χονδρικής εμπορίας το εξεταζόμενο διάστημα.

(γ) Εκ πρώτης όψεως, ιδιαίτερα αυξημένο περιθώριο κέρδους των εταιρειών διύλισης το 2022 (σχεδόν διπλασιάζεται σε σχέση με το 2021), ωστόσο τα στοιχεία πρέπει να επιβεβαιωθούν με περαιτέρω έρευνα ανά προϊόν.

(δ) Αύξηση του περιθωρίου διύλισης όπως υπολογίζεται από τις εταιρίες παρά τις επιμέρους διακυμάνσεις που έλαβαν χώρα σε ορισμένες περιπτώσεις, ωστόσο χρήζει περαιτέρω διερεύνησης για λόγους συγκρισιμότητας με άλλες χώρες.

(ε) Εντόνως πτωτική πορεία των μέσων τιμών χονδρικής και στα τρία υπό ανάλυση προϊόντα κατά τα διαστήματα των περιοριστικών μέτρων του 2020 με αλλαγή σε ανοδική τροχιά από τον Ιούνιο 2020 και έπειτα, καταγράφοντας έντονα ανοδική τάση από τις αρχές του 2022 και μετά, ενδεχομένως εξαιτίας και του πολέμου στην Ουκρανία.

(στ) Αντίστοιχη τάση κατέγραψαν και οι μέσες λιανικές τιμές και των τριών προϊόντων. Ομοίως οι τιμές πώλησης προς τη χονδρική αγορά (αφαιρούμενων

εκπτώσεων και πιστώσεων) ακολουθούν αντίστοιχη πορεία καταγράφοντας ανοδική τάση από τα μέσα του 2020 και μετά, ενώ παρατηρείται πολύ μεγάλη ταύτιση τιμών μεταξύ των δύο εταιρειών διύλισης τόσο ως προς την αμόλυβδη βενζίνη 95 οκτανίων όσο και ως προς το πετρέλαιο κίνησης.

Σημειώνεται ότι, οι βασικοί παράγοντες που επηρεάζουν τις τιμές λιανικής είναι οι τιμές διυλιστηρίου, οι φόροι και η συναλλαγματική ισοτιμία. Με τη σειρά της, η τιμή των προϊόντων διύλισης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις διεθνείς τιμές Platts και άλλους συντελεστές. Τα στοιχεία τιμολόγησης που κυρίως καθορίζουν οι εταιρείες διύλισης είναι το σταθερό αντάλλαγμα για την τήρηση αποθεμάτων ασφαλείας, η προσαύξηση και η εκπτωτική τους πολιτική. Τα αποθέματα και το κόστος τους αποτελούν σημαντικό παράγοντα της τιμολόγησης, της διαμόρφωσης των τιμών και του προσδιορισμού του περιθωρίου κέρδους σε λογιστικό και πραγματικό επίπεδο.

Κανονιστική

Με την απόφαση έναρξης της κανονιστικής παρέμβασης, ολοκληρώνεται η Χαρτογράφηση. Στο πλαίσιο της εκκινηθείσας διαδικασίας, θα εξεταστούν εις βάθος οι συνθήκες ανταγωνισμού στις οικείες αγορές, προκειμένου να διευκρινιστούν τόσο αν η παρατηρούμενη ασυμμετρία, και γενικότερα η αύξηση της τιμής αυτών των προϊόντων την τελευταία διετία, οφείλονται στην απουσία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού, όσο και ζητήματα αναφορικά με το μηχανισμό τιμολογιακής πολιτικής, την τήρηση αποθεμάτων ασφαλείας και άλλων πιθανών φραγμών εισόδου και ανάπτυξης της αγοράς και τη διατήρηση υψηλού περιθωρίου κέρδους από τις επιχειρήσεις του κλάδου.^[3]

Συναφώς, σημειώνεται ότι **η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις ακριβότερες ευρωπαϊκές χώρες στις τιμές των υγρών καυσίμων προ φόρων** (απλή αμόλυβδη βενζίνη και πετρέλαιο κίνησης), σε συνδυασμό με την ύπαρξη ασυμμετρικής προσαρμογής στη διαμόρφωση των τελικών τιμών των καυσίμων (τιμές αντλίας), ιδιαίτερα για βενζίνη 95 και πετρέλαιο θέρμανσης, και αύξησης του περιθωρίου κέρδους στα διάφορα στάδια της αξιακής αλυσίδας.

Διαδικασία

Εφόσον, κατά το πρώτο αυτό στάδιο, διαπιστωθεί κατ' αρχάς η μη ύπαρξη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον υπό διερεύνηση κλάδο, η Επιτροπή θα δημοσιοποιήσει τις απόψεις της, μέσω δημόσιας διαβούλευσης εντός διαστήματος 90 ημερών από την κίνηση της εν λόγω διαδικασίας. Η δημόσια διαβούλευση θα διαρκέσει τουλάχιστον 30 ημέρες.

Μετά το πέρας της δημόσιας διαβούλευσης και εφόσον η Επιτροπή διαπιστώσει ξανά

ότι στο συγκεκριμένο κλάδο της οικονομίας δεν υπάρχουν συνθήκες αποτελεσματικού ανταγωνισμού, ανακοινώνει συγκεκριμένα μέτρα τα οποία θεωρεί ότι είναι τα απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

Η Επιτροπή δημοσιοποιεί επαρκώς και με πρόσφορο τρόπο τις απόψεις της για τα μέτρα που ανακοινώνει και θέτει αυτές σε δημόσια διαβούλευση. Η δημόσια διαβούλευση διαρκεί τουλάχιστον 30 ημέρες.

Η Επιτροπή, μετά το πέρας της εν λόγω διαβούλευσης και αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα αυτής, δύναται να επιβάλλει, με απόφαση της, που έχει εκτελεστό χαρακτήρα, τα συγκεκριμένα μέτρα τα οποία θεωρεί ότι είναι τα απολύτως αναγκαία, πρόσφορα και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας για τη δημιουργία συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού.

Εάν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι η έλλειψη συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού οφείλεται, μεταξύ άλλων, και σε νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις, γνωμοδοτεί, κατ' αρ. 23 του ν. 3959/2011 για την κατάργηση ή τροποποίηση αυτών. Η γνωμοδότηση της Επιτροπής υποβάλλεται στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό και κοινοποιείται στον υπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

[1] Με την απόφαση αυτή υποχρεώθηκαν οι εγχώριες εταιρίες διύλισης «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ ΑΕ» και «ΜΟΤΟΡ ΟΙΛ (ΕΛΛΑΣ) ΔΙΥΛΙΣΤΗΡΙΑ ΚΟΡΙΝΘΟΥ ΑΕ» να τιμολογούν τα πετρελαιοειδή που προορίζονται για την εγχώρια αγορά (βενζίνες, πετρέλαιο κίνησης και θέρμανσης) σε γνωστή τιμή κατά την ημερομηνία παραγγελίας. Επίσης, με την αυτή απόφαση υποχρεώθηκαν οι εταιρίες εμπορίας πετρελαιοειδών που χορηγούν εκπτώσεις (τιμολογίου, απολογιστικές, υποστηρικτικές, κ.ο.κ.) στη θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων εθνικής εμβέλειας στον τρόπο χορήγησης αυτών, να γνωστοποιούν στην Επιτροπή τα κριτήρια, τους όρους και τις λοιπές προϋποθέσεις χορήγησης εκπτώσεων στους πρατηριούχους, να αναγράφουν το ποσό (ευρώ/λίτρο) έκπτωσης στα εκδιδόμενα από αυτές τιμολόγια πώλησης, να γνωστοποιούν στην ΕΑ τον μηχανισμό τιμολόγησης και κάθε αλλαγή αυτού που εφαρμόζουν στις επιχειρήσεις λιανικής εμπορίας και τους λοιπούς αγοραστές τους.

[2] Με την απόφαση αυτή υποχρεώθηκαν οι εγχώριες εταιρίες διύλισης «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ ΑΕ» και «ΜΟΤΟΡ ΟΙΛ (ΕΛΛΑΣ) ΔΙΥΛΙΣΤΗΡΙΑ ΚΟΡΙΝΘΟΥ ΑΕ» να γνωστοποιούν το κόστος τήρησης των αποθεμάτων ασφαλείας που χρεώνουν τις εταιρίες εμπορίας και τους μεγάλους τελικούς καταναλωτές τόσο στην εγχώρια αγορά (βενζίνες, πετρέλαιο κίνησης, θέρμανσης) όσο και στη διεθνή αγορά (αεροπορικά, ναυτιλιακά καύσιμα), καθώς και να προβαίνουν σε αναλυτικό επιμερισμό

των στοιχείων κόστους που περιλαμβάνονται στην προσαύξηση (premium) που χρεώνουν στις εταιρίες εμπορίας και τους μεγάλους τελικούς καταναλωτές τόσο στην εγχώρια αγορά (βενζίνες, πετρέλαιο κίνησης, θέρμανσης) όσο και στη διεθνή αγορά (αεροπορικά, ναυτιλιακά καύσιμα). Με την αυτή απόφαση υποχρεώθηκαν, ανάμεσα σε άλλα, οι ως άνω εταιρίες διύλισης να προμηθεύουν με καύσιμα τα ανεξάρτητα πρατήρια (Α.Π.) που πληρούν τις προϋποθέσεις απευθείας πρόσβασης σε αυτές να τιμολογούν με τρόπο που να μην καθιστά άνευ αντικειμένου τη νομοθετική πρόβλεψη περί απευθείας πρόσβασης αυτών των πρατηρίων στα διυλιστήρια.

[3] Σημειώνεται ότι φαινόμενο Rockets & Feathers μπορεί να οφείλεται σε διάφορα αίτια και ενδεχόμενες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, τόσο από την πλευρά της ζήτησης όσο και από την πλευρά της προσφοράς, μεταξύ των οποίων η ύπαρξη ρητής ή σιωπηρής συμπαιγνίας, αποθηκευτικοί περιορισμοί, κόστος αναζήτησης (search costs) για τους καταναλωτές λόγω internalities κλπ.