Title of the act: E/CNMC/002/15 ESTUDIO SOBRE EL MERCADO MAYORISTA DE CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN EN ESPAÑA

Year of publication: 2015

NACE code of the relevant sector: G.4671.- Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, y productos similares

Impact Assessment of CNMC Market Studies

Valdani Vicari & Associati
ECONOMICS & POLICY

KPMG

1 Intro

1.1 Key features of the assessment

1.1.1 Short description of the market to be assessed

El mercado de carburantes de automoción forma parte de un sector económico más amplio, el del petróleo, que incluye todas las actividades económicas relacionadas con los procesos y productos obtenidos a partir del petróleo. Existen diversas fases en el proceso productivo de los productos derivados del petróleo: (1) Prospección y extracción de petróleo; (2) Refino del crudo; (3) Aprovisionamiento; (4) Logística; y (5) Distribución de los productos refinados. El sector ha pasado, en poco menos de veinte años, de una estructura monopolística con una fuerte presencia de capital público a ser un mercado prácticamente liberalizado.

Los operadores del mercado de carburantes de automoción en España suelen desarrollar sus actividades en diversas fases de negocio, estando normalmente presentes en más de dos fases de forma simultánea. Los grandes grupos, tales como Cepsa, BP y, sobre todo, Repsol, se encuentran presentes en todas las fases. El mercado de carburantes de automoción en España se encuentra, en consecuencia, fuertemente integrado verticalmente. Los operadores de refino (Repsol, Cepsa y BP) disfrutan de ventajas respecto al resto de operadores, derivado de su integración vertical, sus vínculos estructurales con un monopolista de la red de transporte (CLH) y por la capilaridad y estabilidad de sus redes minoristas de EESS. Por el contrario, los operadores de EESS sin capacidad de refino necesitan del acceso al mercado mayorista. Por tanto, las condiciones competitivas del mercado mayorista incidirán sobre la competencia en el aprovisionamiento a los clientes finales.

1.1.2 Short description of the regulatory framework

La regulación esencial del sector se encuentra en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, estando su artículo 42 dedicado a los operadores al por mayor de productos petrolíferos, que los define como "aquellos sujetos que comercialicen productos petrolíferos para su posterior distribución al por menor". El acceso y ejercicio de la actividad está plenamente adaptado a los principios de la Directiva de Servicios. Se requiere el cumplimiento de ciertas condiciones y su comunicación al Ministerio de Industria, Turismo y Energía, que mantiene el correspondiente registro público.

Los requisitos exigidos para que una empresa pueda realizar la actividad de operador al por mayor de productos petrolíferos giran en torno a la suficiente capacidad legal, técnica y financiera, la seguridad de los suministros, los medios de recepción, almacenamiento y transporte y al cumplimiento de la normativa sobre existencias mínimas de seguridad.

1.1.3 Short description of the rationale behind the act

La mejora de la competencia y el funcionamiento del mercado de distribución de carburantes ha sido una preocupación constante de las autoridades de competencia, que han venido emitiendo diversos informes. Asimismo, el Gobierno ha venido impulsando varias reformas para mejorar su funcionamiento. Entre ellas, el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, posteriormente

tramitado y aprobado por el Parlamento como Ley 11/2013, introduce varios cambios en la Ley 34/98, orientados al impulso de la competencia en el mercado de carburantes de automoción.

La mayor parte de las medidas adoptadas por el Real Decreto afectaban al segmento de distribución minorista de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio. No obstante, la Ley 11/2013 también incluía algunas medidas para favorecer la competencia en el segmento mayorista del mercado

Según reconoce el propio Informe «A pesar de las recientes medidas introducidas, la competencia efectiva en el mercado mayorista de carburantes no parece haber mejorado sustancialmente en el último período. Estas nuevas medidas parecen no haber sido suficientes, hasta la fecha, para favorecer la entrada de nuevos operadores y dinamizar el mercado. De hecho, los indicadores apuntan a un posible deterioro de la competencia efectiva en el segmento».

Por tanto, el estudio considera necesario, realizar un análisis en profundidad de las potenciales barreras de entrada que existen en el mercado de carburantes y determinar las causas subyacentes a la falta de competencia efectiva para, finalmente, establecer una serie de recomendaciones dirigidas a fomentar una mayor competencia efectiva en el sector y una regulación económica más eficiente.

1.1.4 Specific objectives of the act

El objetivo del presente estudio es *profundizar en los factores apuntados en anteriores estudios de la CNMC, que contribuyen a limitar la competencia efectiva en el mercado de carburantes de automoción en España. En particular, el estudio se centra en el análisis del mercado mayorista, el cual no ha sido objeto de un análisis en profundidad desde el ámbito de la competencia, y donde la falta de dinamismo podría limitar tanto la competencia de los operadores minoristas aguas abajo, como el efecto de las medidas introducidas por la Ley 11/2013 en el mercado minorista.*

El estudio realiza una serie de recomendaciones para *tratar de favorecer la entrada de nuevos operadores y mitigar, con ello, el poder significativo de mercado que ostentan los operadores con refino en España a lo largo de la cadena de valor del mercado de carburantes. Considera fundamental favorecer la existencia de alternativas efectivas a los competidores incumbentes para dinamizar verdaderamente el mercado. Para ello es necesario garantizar que los operadores mayoristas no integrados verticalmente dispongan de suministro de carburante en condiciones competitivas, así como una red de distribución de carburantes técnica y económicamente eficiente.*

2 Evaluation of the act

2.1 Relevance

2.1.1 Relevance of the sector

Table 1: Relevance of the sector

Theme	Indicators	Source	Results / Comments[1]
Economic weight and structure of the market	Total sector turnover	SABI database	*Total turnover in the wholesale distribution sector in 2019 is estimated at 70,167* ***million euros (5.6% GDP)***[2]. *However, the Evaluator shall be aware that under the wholesale distribution NACE, wholesalers might register the turnover derived from other activities different from the one analysed by the Market Study. Consequently, as it will be explained in Section 3, we will estimate the economic impact of the recommendations included in the Market Study based on the retail distributors' turnover, which is estimated at 20,043 million euros in 2019.*
	Number of firms	CNMC https://cnmc.es/file/301050/download	*According to the list of active wholesale distributors published by the CNMC in 2021, the number of wholesalers in the Spanish market is estimated at* ***87***[3].
	Average turnover per company	Estimated by KPMG based on data from SABI dabatase and CNMC.	*Based on the data pointed out above, average turnover per wholesale distributor active in the market is therefore estimated at* ***1,037 million euros***[4]***.***
Labour market and employment	Total number of employees	SABI database	*Total number of employees in the wholesale distribution sector in 2019 is estimated at* ***9,442***[2].
Perception of consumers and policymakers	Is there the perception that the sector needs reform?	Surveys/Interviews	*See Annex 1.*

Note: (1) For preparing this table, we only considered those companies registered under the NACE G.4671.- Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, y productos similares; (2) Given the exceptional situation experienced in 2020 due to Covid-19 we consider that the companies' financial accounts reported to SABI database in 2019 reflect a more suitable scenario for the proposed analysis; (3) This figure only includes those operators licensed as wholesale distributors that are 'active' in the market according to the CNMC (see: https://www.cnmc.es/file/301050/download); (4) Given that the list of active wholesale distributors in 2019 is not available, the average turnover per company is calculated assuming that the current wholesalers remained stable since 2019.

2.1.2 Relevance of the act

Fallos de mercado

Bajo la definición proporcionada por la OCDE, los fallos de mercado identificados en el Estudio de Mercado serían los siguientes:

— A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio;

— B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes);

— C1. Creación de un régimen de autorregulación o corregulación;

— C2. Requerimiento o incentivo a la publicación de información en la producción, precios, ventas o costes del oferente; and

— E2. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.

Las **principales conclusiones** del Estudio de Mercado en relación con los problemas de competencia en el mercado analizado serían los siguientes:

— El mercado de carburantes de automoción español está caracterizado por una elevada concentración y por la existencia de tres operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) con poder de mercado para poder alcanzar conjuntamente beneficios supra competitivos sin necesidad de concluir un acuerdo o recurrir a una práctica concertada incluida en el artículo 101 del Tratado de la UE.

— Existe una barrera de entrada para los operadores mayoristas de carburantes en España sin capacidad de refino derivada de los costes asociados al servicio de almacenamiento y transporte de carburantes por tubería a través de CLH y de la dificultad para beneficiarse de las bonificaciones de los contratos a largo plazo.

— La transparencia interna de CORES (Corporación De Reservas Estratégicas De Productos Petrolíferos) podría crear incentivos a los operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) para controlar el cumplimiento de las condiciones de coordinación y poder determinar cuándo y cómo han de tomarse represalias contra operadores del mercado mayorista.

— El acceso a la actividad de refino presenta barreras de entrada asociadas con el exceso de capacidad del sistema y otras de tipo administrativo y legal para la construcción de refinerías (emplazamientos y permisos).

Beneficios para el consumidor

Si bien el Estudio de Mercado no cuantifica los beneficios específicos para el consumidor, sí se pronuncia sobre diversos beneficios en términos cualitativos:

— *Un mercado de carburantes de automoción que funcione en beneficio de los consumidores requiere prestar una atención especial a las relaciones verticales entre las refinerías, los operadores mayoristas y las estaciones de servicio.*

— *Pese a haber crecido el número de EESS independientes, incluyendo un nuevo modelo de negocio low cost, los precios antes de impuestos (PAI) de España siguen siendo más elevados que en los países del entorno, lo cual podría deberse al poder de mercado que siguen ejerciendo los operadores de refino, y especialmente, Repsol.*

— La evolución en las cuotas de mercado de los operadores integrados verticalmente en distintas provincias y el precio antes de impuestos (PAI) pagado en las mismas permite afirmar que *la posición de los operadores integrados aguas arriba determina los precios aplicados en las EESS.* Así pues, en aquellas provincias con PAI más elevados, los operadores integrados, y especialmente Repsol, cuentan con gran poder de mercado. Por el contrario, en aquellas provincias con PAI más bajos, la presencia de operadores no integrados aguas arriba es muy significativa.

— Por tanto, *para resolver el problema de los elevados precios antes de impuestos y márgenes brutos de distribución en el mercado español de carburantes de automoción,* en beneficio del consumidor, *es requisito indispensable la introducción de mayor competencia efectiva en todos los tramos del mercado.*

De lo anterior se desprende que no solo es importante reducir o eliminar las barreras de entrada en el mercado minorista de carburantes de automoción, sino que es necesario reducir o eliminar barreras de entrada en el mercado mayorista de carburantes, con objeto de dinamizar el mercado, y lograr un mercado minorista más competitivo. Dicho de otro modo, si solo se resuelven los problemas de competencia del sector minorista sin abordar los problemas derivados de la verticalidad del mercado refino-mayorista-minorista, no se alcanzará el objetivo principal de introducir mayor competencia en el mercado, en beneficio de los consumidores finales.

Table 2: Relevance of the act

OECD Competition Issues	Specific question	Comments from the act / Deliverable 3
Limits the number or range of suppliers.	A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio	El acceso a la actividad de refino presenta barreras de entrada asociadas con el exceso de capacidad del sistema y otras de tipo administrativo y legal para la construcción de refinerías (emplazamientos y permisos).
	B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	Existe una barrera de entrada para los operadores mayoristas de carburantes en España sin capacidad de refino derivada de los costes asociados al servicio de almacenamiento y transporte de carburantes por tubería a través de CLH y de la dificultad para beneficiarse de las bonificaciones de los contratos a largo plazo. También existe una barrera de entrada para los operadores mayoristas de carburantes en España que no se encuentren integrados verticalmente derivada de las obligaciones de mantenimiento de reservas mínimas al no tener la opción de almacenamiento en sus propias instalaciones.
	C1. Creación de un régimen de autorregulación o corregulación	La mera participación de los tres operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) en el accionariado y en la toma de decisiones de CLH podría desincentivar la mayor participación de operadores en el mercado mayorista, al percibir éstos últimos una posible falta de imparcialidad en sus órganos de gobierno, independientemente de si existe un control de iure o de facto sobre CLH por parte de estos accionistas. El mercado de carburantes de automoción español está caracterizado por una elevada concentración y por la existencia de tres operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) con poder de mercado para poder alcanzar conjuntamente beneficios supra competitivos sin necesidad de concluir un acuerdo o recurrir a una práctica concertada incluida en el artículo 101 del Tratado de la UE.
	C2. Requerimiento o incentivo a la publicación de información en la producción, precios, ventas o costes del oferente	La transparencia interna de CORES podría crear incentivos a los operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) para controlar el cumplimiento de las condiciones de coordinación y poder determinar cuándo y cómo han de tomarse represalias contra operadores del mercado mayorista.
	E2 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	La transparencia interna de CORES podría crear incentivos a los operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) para controlar el cumplimiento de las condiciones de coordinación y poder determinar cuándo y cómo han de tomarse represalias contra operadores del mercado mayorista. El mercado de carburantes de automoción español está caracterizado por una elevada concentración y por la existencia de tres operadores con capacidad de refino (Repsol, Cepsa y BP) con poder de mercado para poder alcanzar conjuntamente beneficios supra competitivos sin necesidad de concluir un acuerdo o recurrir a una práctica concertada incluida en el artículo 101 del Tratado de la UE. El acceso a la actividad de refino presenta barreras de entrada asociadas con el exceso de capacidad del sistema y otras de tipo administrativo y legal para la construcción de refinerías (emplazamientos y permisos).

2.2 Effectiveness

2.2.1 Outreach: qualitative assessment

Annex 1 provides a set of questions which can be used by the Evaluator in order to conduct surveys/interviews to those policymakers targeted by the Market Study and those experts in the field.

2.2.2 Outreach: quantitative assessment

Theme	Indicators	Source
Outreach to the general public	657 downloads from the CNMC's website	CNMC internal database

2.3 Efficiency

2.3.1 Efficiency for CNMC

This section will be completed by the CNMC depending on the availability of data on the production costs of the act.

2.4 Coherence

Checklist	*Yes*	*No*
Does the MS clearly define the regulatory framework?	*X*	
Do the MS recommendations describe their alignment with the existing measures?	*X*	
Is it possible to identify other CNMC acts (especially previous MS) which are consistent with the key findings of the MS?	*X*	
Do the MS mention a number of CNMC competition principles which are relevant to the specific market?	*X*	
Are there any clear inconsistencies with previous CNMC acts, especially Market Unity Report?		*X*
Are the decision-making bodies clearly identified? Do they propose the institutional authority to implement possible recommendations?	*X*	

Although there are other acts related to this market that reach similar conclusions, it should be noted that this Market Study was accompanied by two dissenting opinions, something that does not usually happen in this type of act. The main reason for these dissenting opinions was the lack of a detailed quantitative analysis that supports the key findings of the Market Study and the recommendations proposed. More specifically, the dissenting opinions stated that the Market Study should have analysed in detail the competitive dynamics in the retail distribution sector before assessing the market failures in the wholesale distribution sector, the specific effect of the recent legislation on the main variables considered, and the evolution of wholesale margins and cost structure of the companies in the market.

3 Impact assessment

3.1 Direct impact

OCED Competition Issue	Recommendation	Actions	Outputs	Status of implementation
C1. Creación de un régimen de autorregulación o corregulación	*1) Limitar al 4,99% del capital social la participación directa o indirecta en el accionariado de CLH de cualquier persona física o jurídica que realice actividades en el mercado de refino en España. En ningún caso los accionistas con un capital social menor al 5% podrán proponer puntos a tratar en la agenda del día de las Juntas de Accionistas, ni tendrán derecho a voto sobre las cuestiones planteadas*			Non-implemented(1)
C1. Creación de un régimen de autorregulación o corregulación	*2) Prohibir la presencia de operadores con capacidad de refino en España en el Consejo de Administración de CLH. Ni Repsol, ni Cepsa, ni BP, ni ningún operador futuro en el mercado de refino español podrá tener representación alguna en el Consejo de Administración, ni en ningún otro órgano de poder, o Comité, dependiente del Consejo de Administración.*			Non-implemented(2)
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	*3) Establecer una regulación en la que las tarifas por el uso de la red de transporte de CLH:* *a. Deben estar sujetas a autorización previa por parte de la CNMC, autorización que debe comprender tanto su fijación como actualizaciones ulteriores de las tarifas;*			Non-implemented

	b. Deben estar fijadas en base a costes de prestación del servicio y a la mejora de la eficiencia en el servicio de transporte; *c. Deben incluir el cálculo (y aplicación) de bonificaciones por volúmenes garantizados en los contratos entre los operadores al por mayor y CLH, incluyendo tanto los contratos a corto plazo, como los contratos a largo plazo (aquéllos que presentan más de un año de duración).* *d. Deben comprender, como mínimo, los servicios logísticos básicos de recepción, almacenamiento, transporte y expedición;* *e. Debe establecerse y publicar, previo análisis en profundidad de la misma por parte de la CNMC, una metodología objetiva, transparente y no discriminatoria que guíe el establecimiento de las tarifas;* *f. Deben desglosarse en base a los costes de los servicios realizados (almacenamiento, transporte por oleoductos, así como otras actividades necesarias para realizar el servicio). Este desglose debe incluirse en las facturas expedidas por CLH a sus clientes finales.*			
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	*4) El acceso a servicios, tales como los servicios logísticos de bombeo, retirada de producto, aditivación, y de cuantos servicios logísticos que sean necesarios para garantizar la provisión de su servicio básico de recepción, almacenamiento, transporte y expedición de producto, también deberán regirse por tarifas orientadas a costes que deberán ser remitidas a la CNMC con carácter anual para su supervisión.* *Asimismo, CLH deberá justificar los cambios, retrasos o cancelaciones en la provisión de estos servicios*			Non-implemented

	logísticos y, en su caso, asumir el coste de dicha cancelación o retraso.			
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	*5) CLH debe tener la obligación, no sólo de publicar y mantener actualizada en todo momento la información sobre la capacidad de transporte disponible en sus instalaciones de almacenamiento y tramos de oleoducto, sino que deberá proponer alternativas a las congestiones puntuales (si ello fuera posible) y detallar bajo qué circunstancias la capacidad de almacenamiento de sus terminales puede ampliarse de acuerdo con la demanda.*			Non-implemented
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	*6) La autoridad competente debe facilitar, ante la posible existencia de congestiones en terminales de almacenamientos o en emplazamientos donde no existen alternativas a las terminales de CLH, que la iniciativa privada pueda instalar nuevos depósitos de almacenamiento, previendo la existencia de suelo disponible sobre el que sea posible la construcción de depósitos de almacenamiento.*	We do not have enough information to evaluate this recommendation.	We do not have enough information to evaluate this recommendation.	Non-evaluable
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	*7) CLH debe tener la obligación de justificar la imposibilidad de descargar carburantes de automoción en sus infraestructuras portuarias, así como ofrecer servicios alternativos (si existieran) y determinar el período durante el cual la descarga de carburante no es posible en cada una de las infraestructuras portuarias que presenten limitaciones de descarga.*			Non-implemented
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros	*8) CLH debe promover la conexión física de las redes de oleoductos en España con otros países.*			Non-implemented

(especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).				
E2. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	*9) Constituir una nueva entidad de gestión de las existencias mínimas de seguridad totalmente independiente de los operadores de la industria petrolífera. En los órganos de poder de esta entidad no podrían estar representados miembros relacionados, directa o indirectamente, con la industria del petróleo, ya sea mediante posesión de acciones, representación de compañías del sector en sus órganos de poder, o desempeño de puestos de responsabilidad directiva en una empresa relacionada con el mercado petrolífero o de productos derivados.*			Non-implemented
C2. Requerimiento o incentive a la publicación de información en la producción, precios, ventas o costes del oferente	*10) En caso de no constituir una nueva entidad independiente, es necesario limitar la capacidad de influencia de los operadores con capacidad de refino en España en los órganos de poder de CORES. Para ello:* *a. Se debe cambiar el sistema de votación en la Asamblea General de CORES. Los derechos de voto no deben calcularse en base a la cuota de reservas mínimas de seguridad que mantiene cada uno de los operadores mayoristas, favoreciendo con ello a Repsol, Cepsa y BP. Cada uno de los miembros de CORES deberá tener un único voto, de modo que todos los operadores mayoristas tengan la misma capacidad de influencia sobre CORES.* *b. Se debe introducir un sistema rotatorio entre los miembros de CORES para nombrar a los miembros de su Junta Directiva. Se asegura así que ningún*			Non-implemented

	operador mayorista posea un control sobre la Junta Directiva de forma permanente.			
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	*11) Se debe mejorar decididamente el modelo español de reservas mínimas de seguridad. La obligación de mantener las reservas mínimas de seguridad deberá recaer sobre los operadores con capacidad de refino y los importadores de carburantes de automoción. Se libera, con ello, de dicha obligación a los operadores mayoristas del mercado de carburantes de automoción en España.*			Non-implemented
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	*12) Flexibilizar los contratos de CORES en términos de duración del contrato y terminación anticipada. CORES deberá ofrecer la posibilidad de suscribir contratos a corto y largo plazo (es decir, 1 año de duración) con los sujetos obligados a mantener reservas mínimas de seguridad, ofreciendo la posibilidad de almacenar menos de 35 días de reservas adicionales. Para ello se deberán modificar las condiciones incluidas en el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos. Los contratos de CORES con los operadores mayoristas deberán incluir una cláusula de terminación anticipada voluntaria en el caso de que dichos contratos tengan una duración superior a un año. La cláusula de terminación incluirá un período de preaviso no superior a los tres meses.*	Disposición final segunda, apartado 8, del Real Decreto 984/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el mercado organizado de gas y el acceso de terceros a las instalaciones del sistema de gas natural.	Con la disposición final segunda, apartado 8 del Real Decreto indicado se modifica el artículo 14 del Real Decreto 1716/2004 eliminando las limitaciones relativas a la posibilidad de no poder alamcenar menos de 35 días adicionales, ni contratos de duración menor a tres años.	Implemented
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes	*13) CORES deberá revisar las tarifas que aplica por la provisión de sus servicios de almacenamientos de reservas mínimas de seguridad. Las tarifas CORES: a. deberán ser remitidas a la CNMC, para su*			Non-implemented

en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).	*información, así como las actualizaciones posteriores; b. deberán revisarse las tarifas de la actividad logística de CORES, y establecerlas de acuerdo con precios de mercado; c. Se deberá desarrollar una metodología para la fijación de tarifas de manera objetiva, transparente y no discriminatoria. Esta metodología deberá publicarse;*			
C2. Requerimiento o incentive a la publicación de información en la producción, precios, ventas o costes del oferente	*14) Se deberá limitar la información recibida por CORES por parte de los operadores mayoristas a la estrictamente necesaria para el cálculo y supervisión de las reservas mínimas de seguridad. La información de carácter estadístico que sea necesaria deberá desarrollarse por una autoridad independiente con capacidad de supervisión y regulación.*			Non-implemented
C1. Creación de un régimen de autoregulación o co-regulación	*15) Promover la independencia de la actividad mayorista mediante una separación en materia de gestión, control administrativo y económico, cuentas, patrimonio y presupuesto de la matriz.*	Artículo único, punto 53 de la Ley 12/2007, de 2 de julio.	En la disposición adicional vigésima novena de la Ley 34/1998, se recoge la separación contable para: "Aquellas sociedades mercantiles o grupos de sociedades que realicen actividades de exploración, producción, refino, transporte, almacenamiento, distribución mayorista, y distribución minorista de productos petrolíferos, y distribución mayorista, y distribución minorista de gases licuados del petróleo, deberán llevar cuentas	Partially implemented

			separadas para cada una de dichas actividades". No obstante, no se recoge en la normativa de aplicación a los hidrocarburos que las sociedades que se dediquen a estas actividades deban tener como objeto social exclusivo el desarrollo de las mismas, sin que puedan realizar otras actividades, por lo que se entiende que no se ha promovido a nivel regulatorio lo suficiente la independencia de la actividad mayorista.	
E2 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	*16) Desarrollar un régimen de incompatibilidades para el personal empleado por operadores con capacidad de refino en España que desarrolle su actividad en puestos directivos relacionados con la actividad mayorista de carburantes de automoción. Este personal directivo a cargo de la actividad mayorista no podrá ostentar puestos de responsabilidad en otras áreas de la compañía no relacionadas directamente con la actividad mayorista.*			Non-implemented
E2 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	*17) Se promoverá la separación jurídica organizativa de la matriz. La actividad mayorista podrá deslindarse de la matriz y constituirse como una filial independiente, con sus propios recursos, gestión independiente, cuentas separadas y personal directivo propio.*			Non-implemented

E2 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	*18) Debe establecerse un periodo máximo para la tramitación de todas las autorizaciones necesarias para la construcción de instalaciones de refino previstas en el artículo 39 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos.*			Non-implemented
A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio	*19) Deben establecerse opciones de utilización alternativa de refinerías que no estén en uso o tengan capacidad excedentaria, por ejemplo, para almacenamiento, regulando con cláusulas FRAND el acceso a terceros.*			Non-implemented

Notes: (1) Royal Decree-Law 6/2000, of June 23, on Urgent Measures to Intensify Competition in the Goods and Services Markets, established that the individual participation of each of CLH's shareholders should not exceed 25%, and that the joint participation of the shareholders with refining capacity installed in Spain should not exceed 45%. Although Royal Decree-Law 6/2020, of June 23, was not modified, contrary to the recommendation of the CNMC, as of today, most of the capital stock is in the hands of foreign investors. (2) Although this prohibition was not implemented after the publication of the Study, nowadays, the members of the Board of Directors have been appointed by the new shareholders, so the Board of Directors is not controlled by the main operators with refining capacity in Spain.

3.2 Impact on the specific market

Given the characteristics, the complexity of the market and the scope of the recommendations, we consider that prices are the only variable on which they would have the greatest effect. As the overall objective of the recommendations is to eliminate entry barriers in the wholesale distribution market, we consider it appropriate to apply a series of parameters related to this market failure, extracted from the literature, and previously applied by the CNMC. These parameters have been applied to the main figures in the downstream market (retail distribution sector) after applying a correction factor. See Annex 3 for further details.

OECD Competition issues	Relevant recommendation	Impact	Indicator	Parameters proposed for the impact assessment		Potential economic impact under the proposed approach
				Found in the Literature	Recommended Value	
A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio	*Recommendation 19).*	**Prices**	Retail distributors' pre-tax prices	*From its literature review, the CNMC found that price increases in cases of barriers to entry ranged from **3% to 35%**.* *The specific sources of these parameters are presented in Annex 2.*	*To be conservative, we recommend applying a potential decrease in prices of **5%** derived from the reduction of entry barriers.*	*Considering a 5% potential decrease in prices due to the reduction of entry barriers, the welfare loss caused by the non-implementation of the CNMC's recommendations is estimated at **75.1 million euros**, assuming that the wholesale margin on retail prices is 1.5%. If, alternatively, a 4% and a 6% wholesale margin is considered, then the estimated impact would be **200.1 million euros and 300.2 million euros**, respectively.(1)* - *Data source: CNMC Oil Bulletin (Consumption and prices data) and several AOP publications (Wholesale Distributor Margin on the Retail Price).* - *The methodology used to quantify the potential impact on prices is shown in Annex 3.*
B4. Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación	*Recommendations 3); 4); 5); 6); 7); 8); 11); 12); and 13).*					

con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes).		No economic impact expected from these recommendations.
C1. Creación de un régimen de autoregulación o co-regulación	*Recommendations 1); 2); and 15).*	
C2. Requerimiento o incentivo a la publicación de información en la producción, precios, ventas o costes del oferente	*Recommendations 10); and 14).*	
E2. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	*Recommendations 9); 16; 17; and 18.*	

Notes: (1) The estimation assumes a decrease in turnover derived from the potential decrease in prices, keeping demand constant.

3.3 Impact on the wider economy

	YES	***NO***
Recommendation is fully/partially implemented?		***X***
Recommendation had an impact on the specific market?		***X***
The specific market has a relevant weight in the wider economy?	***X***	

In the case at hand, there are two points that needs to be noted. First, only one of the CNMC's recommendations in the Market Study was fully implemented, and just another one was partially implemented. Therefore, in principle, a significant spill over effect on the wider economy could not be expected.

In addition, the potential economic impact derived from the elimination of entry barriers would only represent a 0,0014% of the Spanish GDP in 2019 (considering the potential impact of the decrease in prices individually and the potential increase in demand in that year). Therefore, even considering the weight of the wholesale distribution sector reported by SABI database, an identifiable relevant impact on the wider economy would be difficult to ascertain.

Nonetheless, from a qualitative perspective, it could be assumed that a reduced incidence of the entry barriers in the wholesale distribution market could potentially have an impact on other economic sectors linked to fuel consumption, which would benefit from a reduction in prices.

4 Conclusions

The main conclusions extracted from the Market Study are presented below:

- The automotive fuel market is highly concentrated upstream. Only 3 companies operate in the refining market, which are vertically integrated throughout the entire supply chain.
- According to the information published by the CNMC, there are 87 active operators in the wholesale fuel distribution market, among which the 3 operators in the refining market are.
- On the other hand, there are more than 11,000 gas stations in Spain. Again, a large proportion of them are owned by the 3 major refining operators, although there has been an increase in the number of independent petrol stations in recent years.
- Even though we are facing a highly regulated sector and that it has been the subject of multiple studies by the CNMC at different levels of the supply chain, at the date of preparation of the Market Study analysed, it was found that there was not a sufficient degree of competition in the retail distribution market. Some of the reasons found for this lack of competition were the high costs of access to alternatives in the wholesale distribution network for independent operators and the market power of the refining operators throughout the supply chain and their influence on the decision making at CLH.
- Consequently, the CNMC issued **18 recommendations**[1], but **only one of them was fully implemented** because of the Study, and **another one was only partially applied**. Therefore, the CNMC's recommendations cannot be considered as to have had the expected economic impact.
- To approximate the **loss of consumer welfare** that would have resulted from the non-implementation of the recommendations, we have considered the **retail pre-tax fuel price** as the relevant indicator since, given the characteristics and structure of the market and its extensive regulation, we do not expect that the recommendations could greatly influence other variables such as employment or the number of operators. The methodology applied to estimate the welfare loss is presented in Annex 3. **The result of our estimation is a welfare loss of between €75.1 and €300.2 million between 2016 and 2020**, depending on the assumptions made with respect to the wholesale margin on retail prices, **related to the potential decrease in prices, keeping all the other factors constant.**
- Given that the CNMC's recommendations cannot be considered as to have been applied as a result of the Market Study, **an identifiable and relevant impact on the Spanish economy was difficult to ascertain** despite the overall sector's weight over GDP. Nevertheless, from a more qualitative or theoretical point of view, one could expect that a reduction in the barriers to entry in the wholesale oil distribution market might potentially affect other economic sectors linked to fuel consumption, for instance, through a reduction in prices which may have associated a decrease in production costs for the companies operating in those sectors.

[1] The Market Study included 19 recommendations. However, one of them was considered as "Non-evaluable" for performing the assessment at hand. See Section 3.1 for a more detailed information about the classification of the recommendations according to their degree of implementation.

Annex 1. Questionnaires

Relevance assessment questionnaire

Policy makers

- *Was the market in need of reforms/updates? If yes, which were the main concern from a competition policy point of view?*
- *Were you aware by possible market operators concern over the functioning of the market addressed by the Market Study?*
- *Which were the needs the Market Study aimed to address?*
- *How urgent were the issues to be addressed by the Market Study?*

Stakeholders

- *Have you ever raised concern to policy makers over possible competition issues in the given market?*
- *Were you consulted at any stage of the Market Study? If yes, which one?*
- *Have you (or your organisation) actively stimulated the debate over the regulatory framework?*
- *Have you used the Market Study S to have a better understanding of the regulatory framework?*

Questionnaire on effectiveness: qualitative assessment

Policy makers

- *Please describe your overall knowledge of the Market Study and your familiarity with it.*
- *Was the Market Study used during committees/meeting aimed at updating or changing the regulatory framework?*
- *What was the primary use of the Market Study during the policy-making process?*
- *Do you think that the Market Study was clear enough? Was it consistent with the needs and objectives of the regulatory revisions?*
- *Were the results of the Market Study a clear factor in your final decision making?*
- *Would have you carried out the same reforms/changes even without the Market Study?*

Stakeholders

- *Do you consider that the Market Study capture the key issues affecting the relevant market?*
- *Do you believe that the recommendations in the Market Study were clear and well designed?*
- *Were you involved in any focus group? If yes, were your considerations considered?*
- *Have you used the Market Study to have a better understanding of the regulatory framework?*

Experts

- *Do you consider that Market Study is consistent with overall competition law framework and principle?*

- *Do you think that the recommendations were sufficiently clear to be effectively implemented by relevant policy makers?*
- *Overall, how would you judge the potential usefulness of the Market Study?*

Questionnaire on efficiency

- *Is it possible to define the time spent by the CNMC employees in delivering the Market Study? If yes, was it in line with the average effort required to elaborate this kind of act?*
- *Did the Market Study require the support/advise by external experts? If so, was the cost of these external experts and the time spent by them working on the Legal appeal?*
- *Compared with other Market Study, do you think that this act had higher/lower outputs for the same costs?*

Annex 2. List of parameters applied by the CNMC in its economic studies

Indicator	Parameter			Source
	Found in the Literature	Average Value	Recommended Value	
Reduction in waiting time	2%-7%	5%	5%	OFT – Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK.
Reduction in prices	3%-35%	19%	5%	CNMC: UM/085/15
				Bekken, J. T. (2006): "Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry", 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, 2006.
				Canada Competition Bureau (2015): Modernizing Regulation in the Canadian Taxi Industry, White Paper.
				CEA – Council of Economic Advisers (2015): "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers", Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers of the President of The United States and the Department of Labor of the Government of the United States.
				Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.
Increase in employment	1%-12%	7%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
				Burda, M. and P. Weil (2005), "Blue Laws", documento de trabajo, octubre.
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
				Skuterud, M. (2005), "The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada", European Economic Review, 49, 8, 1953– 1978.
				Genakos C. y S. Danchev (2015): "Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation", Center for Economic Performance Discussion Paper Nº 1336, marzo.
				FMI - Fondo Monetario Internacional: Spain: 2003 Article IV Consultation, Country Report.
				Bertrand M. y Kramarz F. (2001): "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry". Nber working paper series.
				Viviano E. (2006): "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector". Banca d'Italia (Servizio Studi).
Increase in sales and production	4%-11%	8%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
Increase in the number of operators	12%	12%	12%	Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.

Annex 3. Impact assessment methodology

In order to quantify the potential economic impact of the Market Study on consumers, the retail fuel price has been selected as the relevant indicator. However, given that the CNMC's recommendations are targeted to the wholesale market and not directly to the retail market, some adjustments need to be made.

In this regard, to approximate the extent to which the impact of the recommendations in the wholesale market would have been passed on to the price at the retail level, we have applied a correction factor equivalent to the margin of the wholesale distributors on the retail price. According to AOP[2], this margin would be approximately 1.5%.[3]

The economic impact is estimated assuming that the potential loss due to the non-implementation of the recommendations included in the Market Study would have come from an increase in prices derived from the existence of entry barriers; in other words, if the CNMC's recommendations had been implemented and, consequently, entry barriers had reduced, consumers would have benefit from lower prices.

To quantify the impact of **removing entry barriers** in the wholesale market on the retail price, the Evaluator should proceed as follows:

- First, from the indicators proposed to evaluate this kind of impact -based on the findings of the economic literature on this matter- one might apply a **5% potential decrease in the retail price**. This reduction in prices is automatically applied to the retail market turnover, which has been estimated using oil price and consumption data from the CNMC Oil Bulletin[4]. In particular, we first compute the monthly price as the average of the maximum and minimum price per province[5].
- Then, we multiply this average monthly price times the monthly oil consumption in order to quantify the actual turnover in the retail market (first column of Table 3 below). Once the assumed reduction in retail prices (5%) is applied to the actual retail market turnover, we obtain the counterfactual retail market turnover (second column of Table 3 below). The loss of consumer welfare in the retail market is then computed as the difference between the actual turnover and the counterfactual turnover (third column of Table 3 below).
- Finally, the Evaluator might estimate the proportion of the impact that would have been transferred from the wholesale distribution market, which is equivalent to 1.5% of that magnitude (fifth column of Table 3 below).[6,7]

---

2 AOP (2014). Nota de prensa "Desglose del PVP medio nacional del gasóleo A, según datos del geoportal del Minetur de 5-12-2014". Disponible en: https://www.aop.es/comunicaciones/2014/12/05/el-margen-bruto-de-distribucion-no-es-el-margen-del-operador-operador-petrolifero-2/

3 A 4% and and a 6% wholesale margin on retail prices have been considered as alternative scenarios, given that these figures are closer to the CNMC estimates.

4 We have considered figures related to gasoline 95 (Euro-super 95) and diesel A (Automotive gas oil).

5 Another option would be that the evaluator computes the monthly price as the average of all the provincial prices instead of considering only the maximum and minimum price per province. Under this approach the estimated welfare loss related to the potential decrease in prices, keeping all the other factors constant, would amount €66.6 million between 2016 and 2020.

6 See footnote 3.

7 If, instead of a 1.5% wholesale margin on retail prices a 4% and a 6% margin is assumed, then the estimated impact would be €311,368,462 and €467,052,693, respectively.

Table 3. Economic impact on sector's turnover derived from the potential decrease in prices based on final prices to consumers

	Turnover in the retail market, €	Counterfactual turnover in the retail market, € (-5%)	Loss of consumer welfare in the retail market, €	Whosalers margin / retail price	Loss of consumer welfare transferred from wholesale distribution market, € (1.5%)	
2015	32,073,915,968	30,546,586,636	-1,527,329,332	1.50%		Market study publication
2016	29,445,135,655	28,042,986,338	-1,402,149,317		-21,032,240	
2017	32,830,535,872	31,267,177,021	-1,563,358,851		-23,450,383	
2018	36,946,632,726	35,187,269,263	-1,759,363,463		-26,390,452	
2019	37,039,775,203	35,275,976,384	-1,763,798,819		-26,456,982	
2020	27,206,363,013	25,910,821,917	-1,295,541,096		-19,433,116	
TOTAL					**-116,763,173**	

Notes: (1) The table reflects retail prices (taxes included); (2) The analysis considers the most relevant products for retailers: gasoline 95 (Euro-super 95) and diesel A (Automotive gas oil).
Source: Oil price and consumption data have been extracted from the CNMC Oil Bulletin 2021, available on: https://www.cnmc.es/estadistica/estadistica-de-productos-petroliferos-cnmc.

However, the Evaluator shall be aware that a considerable part of the retail price of oil products is made up of taxes (VAT, indirect taxes, special taxes, etc). More specifically, these taxes might represent more than 50% of the retail price. For this reason, and in order to avoid an overestimation on the potential impact of the recommendations in the wholesale market on consumers, the Evaluator might consider pre-tax prices. Table 4 shows the economic impact derived from the potential decrease in prices when one considers pre-tax prices instead of final prices to consumers[8,9].

Table 4. Economic impact on sector's turnover derived from the potential decrease in prices based on pre-tax prices

	Turnover in the retail market, €	Counterfactual turnover in the retail market, € (-5%)	Loss of consumer welfare in the retail market, €	Whosalers margin / retail price	Loss of consumer welfare transferred from wholesale distribution market, € (1.5%)	
2015	20,263,008,297	19,298,103,140	-964,905,157	1.50%		Market study publication
2016	18,346,951,212	17,473,286,868	-873,664,343		-13,104,965	
2017	21,120,687,103	20,114,940,098	-1,005,747,005		-15,086,205	
2018	24,478,569,468	23,312,923,303	-1,165,646,165		-17,484,692	
2019	24,292,141,884	23,135,373,223	-1,156,768,661		-17,351,530	
2020	16,833,385,074	16,031,795,309	-801,589,765		-12,023,846	
TOTAL					**-75,051,239**	

Notes: (1) The table reflects retail pre-tax prices; (2) The analysis considers the most relevant products for retailers: gasoline 95 (Euro-super 95) and diesel A (Automotive gas oil).
Source: Oil price and consumption data have been extracted from the CNMC Oil Bulletin 2021, available on: https://www.cnmc.es/estadistica/estadistica-de-productos-petroliferos-cnmc.

[8] The calculations are the same as explained for Table 2 above, but instead of deriving the actual turnover for the retail market using the average monthly prices based on final prices, we use pre-tax prices for computing the average monthly price.

[9] If, instead of a 1.5% wholesale margin on retail prices a 4% and a 6% margin is assumed, then the estimated impact would be €200,136,638 and €300,204,956, respectively.