



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samkeppniseftirlitið			
Malsnr.	2005017	Ábm.	VP
Bréfal.	25.1.0	Aðrir	
Mótt.	26.5.2020	Fskj.	
Atha.		Tönnu.	

Umhverfis- og samgöngunefnd  
Skrifstofa nefndarsviðs Alþingis  
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. maí 2020  
Tilv.: 2005017

## Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til nýrra laga um svæðisbundna flutningsjöfnun.

Athygli Samkeppniseftirlitsins hefur verið vakin á því að til meðferðar sé hjá umhverfis- og samgöngunefnd 734. mál (svæðisbundin flutningsjöfnun). Frumvarpið felur í sér breytingar á lögum um svæðisbundna flutningsjöfnun, nr. 160/2011 og niðurlagningu á Flutningsjöfnunarsjóði olíuvara. Þar sem Samkeppniseftirlitið fékk ekki umsagnarbeiðni og frestur var liðinn, óskaði eftirlitið eftir skömmum fresti til þess að leggja mat á málið og e.a. senda inn umsögn. Var sá frestur til 26. maí.

Umsögn þessi takmarkast af hinum knappa tímaramma sem fékkst til þess að rýna frumvarpsdrögin en Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara (sjá álit nr. 3/2017 og nr. 4/2017) í tengslum við markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaðnum. Frummatið var upphaflega birt með skýrslu nr. 2/2015, Frummatsskýrsla vegna markaðsrannsóknar á eldsneytismarkaði.

Umsögnin er sett fram með stoð í 18. gr. og c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. ber Samkeppniseftirlitinu að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang að mörkuðum. Samkvæmt 18. gr. laganna er Samkeppniseftirlitinu falið vekja athygli ráðherra á því í álitum ef það telur að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði samkeppnislaga eða torveldi frjálsa samkeppni.

### 1.

#### Álit Samkeppniseftirlitsins um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara

Samkeppniseftirlitið skilaði ítarlegu álitum um flutningsjöfnunarsjóð árið 2017. Annars vegar var um að ræða álit nr. 3/2017, sem beint var til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, og hins vegar álit nr. 4/2017, sem beint var til Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Álitin voru tvö þeirra fjögurra álita sem birt voru í tengslum við markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaðnum. Álitin voru sett fram eftir umsagnarferli þar sem hagsmunaaðilum og stjórnvöldum gafst kostur á að gera athugasemdir við frummat



Samkeppniseftirlitsins, sem birt var með skýrslu í lok árs 2015. Rannsóknin miðaði að því að koma auga á samkeppnishömlur á eldsneytismarkaði og til hvaða aðgerða grípa mætti til að draga úr þeim.

Í álitum eftirlitsins var athygli sérstaklega beint að þeirri staðreynd að Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara afhenti keppinautum á eldsneytismarkaði mánaðarlega upplýsingar sem voru til þess fallnar að skaða samkeppni. Til viðbótar var athugasemd gerð við að fulltrúar olíufélaganna gætu setið saman í stjórn sjóðsins eða þeir tilnefnt sameiginlega einn fulltrúa. Stuðlaði hið opinbera þannig að því að lykilstjórnendur keppinauta hittust reglulega til að vinna saman að málefni sem með beinum hætti tengdist starfsemi þeirra á markaði. Slíkt væri sérstaklega áhættusamt á fákeppnismarkaði og hafði að mati Samkeppniseftirlitsins skaðleg áhrif á samkeppni.

Loks var það frummat Samkeppniseftirlitsins að fyrirkomulag flutningsjöfnunar væri nokkuð flókið, sér í lagi ef tekið væri mið af frekar háum rekstrarkostnaði sjóðsins og tiltölulega lágum nettóútgreiðslum úr sjóðnum. Þá væru engar skýrar vísbendingar um að fyrirkomulag flutningsjöfnunar olíuvara með Flutningsjöfnunarsjóði, sem byggði á byggðarsjónarmiðum, væri best til þess fallið að jafna flutningskostnað. Því væri ólíklegt að fyrirkomulagið væri hentugasta leiðin til að taka á vanda þeirra staða sem því var miðað að, þótt það gæti bætt stöðuna.

Ýmsar aðrar leiðir væru færar til þess að ná byggðamarkmiðum en með niðurgreiðslum á flutningskostnaði olíuvara. Í því sambandi var nefnt að horfið hefði verið frá jöfnun flutningskostnaðar á sementi héraðs. Kerfið þótti barn síns tíma og frekar horft til þess að stuðla að þróun og hagsæld dreifðari byggða með almennum styrkjum.

Af þessum sökum beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til;

- Flutningsjöfnunarsjóðs að hann miðlaði ekki upplýsingum til keppinauta á eldsneytismarkaði, sem til þess væru fallnar að skaða samkeppni. (sjá álit nr. 4/2017),
- samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að hann beitti sér fyrir því að Flutningsjöfnunarsjóður miðlaði ekki upplýsingum sem skaðað gætu samkeppni og að hann beitti sér fyrir breytingum á ákvæðum laga nr. 103/1994, um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, þannig að skipan í stjórn sjóðsins verði með öllu óháð fyrirtækjum sem starfa á eldsneytismarkaðnum (sjá álit nr. 3/2017).

Samkeppniseftirlitið vill vekja athygli nefndarinnar á því að í kjölfar álits nr. 4/2017, n.tt. þann 24. maí 2017, var samþykkt af stjórn sjóðsins að láta af „samkeppnishamlandi upplýsingagjöf til olíufélaga sem starfa á eldsneytismarkaðnum.“ Með nýjum lögum um flutningsjöfnun olíuvara munu þeir vankantar sem sneru að skipan stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara eðli máls samkvæmt ekki vera lengur til staðar.

## 2.

### Almennar athugasemdir við frumvarpið

Frumvarpið endurspeglar almenn markmið um að gæta að viðkvæmum byggðum. Engar forsendur eru til þess að hálfu eftirlitsins að gera athugasemdir við slík markmið. Hins





vegar er mikilvægt að huga vel að útfærslu viðkomandi aðgerða til þess að tryggja að þær nái ætluðum tilgangi og skaði ekki samkeppni. Í þessu sambandi vill Samkeppniseftirlitið, á þessu stigi, koma á framfæri eftirfarandi:

- Samkeppniseftirlitið bendir á að í frummatsskýrslu nr. 2/2015 um eldsneytismarkaðinn kom fram að færa mætti fyrir því sterk rök að nauðsynlegt væri fyrir löggjafann að taka umgjörð og/eða tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara til endurskoðunar með heildstæðum hætti. Ýmsar aðrar leiðir væru færar til þess að ná byggðamarkmiðum heldur en með niðurgreiðslum á flutningskostnaði olíuvara. Í því sambandi var nefnt að horfið hefði verið frá jöfnun flutningskostnaðar á sementi. Aðrar leiðir væru ekki síður til þess fallnar að stuðla að þróun og hagsæld dreifðari byggða, s.s. með almennum styrkjum.
- Ekki virðist hafa verið lagt mat á hvort, og þá að hve miklu leyti, fyrirhugaðir styrkir vegna flutningskostnaðar olíuvara muni sannanlega koma íbúum á viðkomandi svæðum til góða og þá hvort almennir styrkir gætu komið í stað sértæktrar flutningsjöfnunar á olíuvörum, sbr. sjónarmið í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2015. Mikilvægt er að þetta sé skoðað vel og gengið úr skugga um að samkeppnisstöðu keppinauta verði ekki raskað með ómálefnalegum hætti.
- Óvíst virðist vera hvort hið nýja fyrirkomulag muni einfalda flutningsjöfnun olíuvara. Fram kemur að í stað flókens útreiknings verða styrkir svæða eða byggðalaga ákvarðaðir út frá byggðastuðli sem á að „endurspegla samkeppnislega stöðu þeirra í byggðalegu tilliti að mati Byggðastofnunar“. Það markmið lagabreytingarinnar að auka gagnsæi og einfaldleika veltur því að miklu leyti á hönnun og útreikningi stuðulsins. Samkeppniseftirlitið er ekki í aðstöðu til þess að meta hvort slíkt fyrirkomulag verði í raun einfaldara og skilvirkara í framkvæmd en núverandi fyrirkomulag enda er gert ráð fyrir því að ráðherra setji reglur, m.a. um byggðastuðul og úthlutun styrkja, en þær reglur liggja eðli málsins samkvæmt ekki fyrir.
- Athuga þarf hver áhrif beinna styrkja til dreifingar á tilteknum orkugjöfum, í þessu tilviki olíuvörum, geti verið á framþróun og útbreiðslu annarra orkugjafa. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að þrátt fyrir að markmið stjórnvalda sé að skipta yfir í umhverfisvæna orkugjafa, þá sé ljóst að bæði atvinnuvegir og samgöngur, sérstaklega í strjálbýli, séu enn háð olíuvörum sem orkugjafa. Því beri að tryggja þjónustu með olíuvörur í viðkvæmum byggðum „a.m.k. á meðan orkuskiptin fara fram.“ Hins vegar er það talið núverandi kerfi til miska að „engin sambærileg flutningsjöfnun væri á umhverfisvænni orkugjöfum til samgangna“ á við olíu.
- Af kafla frumvarpsins um mat á áhrifum má ráða að samkeppnismat<sup>1</sup> virðist ekki hafa farið fram. Gerir Samkeppniseftirlitið því athugasemd við skort á framkvæmd

---

<sup>1</sup> Samkeppniseftirlitið hefur um árábil hvatt stjórnvöld til þess að taka upp svokallað samkeppnismat við undirbúning laga og reglna. Matið felur í sér einfalda aðferðafræði sem miðar að því að koma auga á samkeppnishindranir. Ef slíkar hindranir koma í ljós er í framhaldinu leitað leiða að settu markmiði, sem síst skaða samkeppni. Samkeppniseftirlitið vísar í þessu sambandi til álits nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*. Þá má vitna til þess að eftirlitið hefur að undanfögnu tekið þátt í verkefni OECD og stjórnvalda hér á landi sem miðar að því að nýta aðferðarfræði samkeppnismats.

Sjá nánar vefsíðu OECD (<https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>) og einnig fund Samkeppniseftirlitsins um samkeppnismat (<http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2730>).



Samkeppnismats vegna mögulegra áhrifa á eldsneytismarkað, sér í lagi í ljósi framkominna umsagna fyrirtækja þar sem gerðar eru margvíslegar athugasemdir við að frumvarpið, m.a. að það muni skekkja samkeppni á markaði nái það fram að gangi að mati umsagnaraðila.

- Samkeppniseftirlitið er ekki í aðstöðu til þess að meta hvort tilkynna þurfi um frumvarpið til ESA en gerir ráð fyrir því að það hafi verið kannað við undirbúning frumvarpsins.

Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að liðsinna nefndinn frekar ef eftir því er leitað.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

Valur Þráinsson