



Alþingi
Erindi nr. Þ 135/1915
komudagur 28.3.2008

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. mars 2008
Tilv.: 0803008

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði, 432. mál, þskj. 688 á 135. löggjafarþingi.

Vísað er til bréfs iðnaðarnefndar dags. 4. febrúar 2008. Í bréfinu er óskað eftir athugasemdum Samkeppniseftirlitsins vegna framangreinds frumvarp.

1.

Um samkeppnisaðstæður á raforkumörkuðum

Með setningu raforkulaga nr. 65/2003 átti sér stað heildarendurskoðun á löggjöf um vinnslu, flutning, dreifingu og sölu á raforku. Lögin fólu í sér verulegar breytingar á umhverfi raforkumála á Íslandi. Breytingin fólst í því að komið var á frjálsum raforkumarkaði en Landsvirkjun hafði áður þá skyldu að sjá almenningsveitum fyrir rafmagni til sölu á dreifisvæðum sínum.

Með lagabreytingunni hófst markaðsvæðing raforkukerfisins. Raforkumarkaðnum var skipt upp í fjóra aðgreinanlega hluta og í tveimur þessara hluta átti að ríkja samkeppni. Hlutarnir fjórir eru framleiðsla, flutningur á rafmagni, dreifing rafmagns og sala rafmagns. Samkeppni á að ríkja í framleiðslu og sölu rafmagns en dreifing og flutningur rafmagns er hins vegar starfsemi sem háð er einkaleyfum.

Einu félagi hefur verið falið að sjá um alla rafmagnsflutninga á Íslandi. Í því felst að félaginu er skylt að sjá um að allar virkjanir landsins séu tengdar sama flutningskerfinu nema lög standi til annars. Flutningskerfinu er ætlað að flytja rafmagnið til dreifiveita sem dreifa rafmagninu til notenda. Dreifiveitur hafa einkaleyfi á dreifingu rafmagns innan ákveðins svæðis. Hver dreifiveita hefur það hlutverk að koma rafmagni til endanlegra notenda innan ákveðins landfræðilegs svæðis. Með öðrum orðum sinnir flutningsfyrirtækið flutningi rafmagns frá virkjunum og að byggðum svæðum Íslands. Þar taka dreifiveiturnar við rafmagninu



og koma því til endanlegra notenda. Samkeppni á að ríkja í framleiðslu og sölu rafmagns og er hverjum sem er heimilt að stunda þá starfsemi, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Ástæða þess að dreifing og flutningur rafmagns er sérleyfisstarfsemi er sú að um náttúrulega einokun er að ræða. Með því er átt við að samfélagslegi kostnaðurinn af starfseminni verður hærri ef fleiri fyrirtæki sinna henni en eitt. Augljóslega er óhagkvæmt að leggja tvær rafmagnslínur hlið við hlið. Það er því lítið á þessa hluta raforkumarkaðarins sem náttúrulega einokunarmarkaði.

Aftur á móti má hæglega framleiða rafmagn hvar sem er á landinu og flytja það til notenda hvert á land sem er innanlands. Þannig á samkeppni að verða komið við í framleiðslu og sölu á rafmagn. Nokkur fjöldi fyrirtækja framleiðir rafmagn í dag en mörg þeirra eru hlutfallslega lítil. Nánast öll rafmagnsframleiðsla á landinu er í höndum þriggja félaga svo sem sjá má í töflunni hér að neðan.

Tafla 1.1. Markaðshlutdeild í framleiðslu¹

Félag	Markaðshlutdeild
Landsvirkjun	75-85%
Orkuveita Reykjavíkur	5-15%
Hitaveita Suðurnesja	5-10%
RARIK	0-5%
Orkubú Vestfjarða	0-5%
Orkuveita Húsavíkur	0-5%
Norðurorka	0-5%
Smávirðjanir	0-5%
Rafmagnsveita Reyðarfjarðar	0-5%

Ýmsar virkjanaframkvæmdir standa nú yfir eða hafa staðið yfir undanfarið. Mest munar þar um framkvæmdir á vegum Orkuveitu Reykjavíkur og Hitaveitu Suðurnesja að ógleymdum nýlega afloknum framkvæmdum við gerð Kárahnjúkavirkjunar á vegum Landsvirkjunar.

Að Landsvirkjun frátalinni selja raforkuframleiðendur orku sína að meginstefnu til sjálfir í smásölu. Landsvirkjun er eina félagið sem selur umtalsverða orku í heildsölu. Það rafmagn sem Landsvirkjun selur til endursölu er keypt af smásölum sem selja enn sem komið er nær einvörðungu rafmagn til almennra nota og til stærri iðjuvera. Engin smásalanna framleiðir nægilega mikið til þess að anna öllum viðskiptavinum sínum. Allir smásalar eru því háðir rafmagn frá Landsvirkjun. Af þessum sökum hefur Landsvirkjun góða samningsstöðu gagnvart smásölum raforku á Íslandi.

Þá er staða Landsvirkjunar mjög góð hvað varðar sölu rafmagns til svokallaðrar stóriðju. Hefur félagið lengi vel setið svo gott sem eitt að þeim markaði. Á

¹ Áætlað



umliðnum árum hefur kostum stóriðjuvera þó fjölgað nokkuð þar sem fleiri fyrirtæki hafa náð að hasla sér völl á markaðnum.

Tafla 1.2. Markaðurinn fyrir sölu á rafmagni til stóriðju²

Félag	Markaðshlutdeild
Landsvirkjun	80-90%
Orkuveita Reykjavíkur	5-15%
Hitaveita Suðurnesja	5-15%

Svo sem sjá má er staða Landsvirkjunar mjög sterk á markaðnum fyrir sölu til stóriðju. Ekki hefur orðið mikil breyting í sölu til heimila og smærri fyrirtækja en Orkuveita Reykjavíkur, RARIK og Hitaveita Suðurnesja hafa þar enn afar sterka stöðu. Ný fyrirtæki hafa ekki bæst við í smásöluna svo sem verið hefur á öðrum Norðurlöndum.

Tafla 1.4. Markaðurinn fyrir sölu á rafmagni til almennra nota³

Félag	Markaðshlutdeild
Orkuveita Reykjavíkur	35-45%
RARIK	30-35%
Hitaveita Suðurnesja	15-20%
Orkubú Vestfjarða	0-10%
Norðurorka	0-10%
Orkuveita Húsavíkur	0-5%
Rafmagnsveita Reyðarfjarðar	0-5%
Landsvirkjun	0-5%

Svo sem ráða má af töfiunni er markaðurinn tiltölulega samþjappaður. Samanlögð markaðshlutdeild þriggja stærstu félaganna er mjög há. Hingað til hefur gætt töluverðrar tregðu meðal viðskiptavina þessara félaga til að skipta um raforkusala. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hefur samkeppnin fyrst og fremst verið um fyrirtæki sem nota mikið rafmagn. Í þeim tilvikum eru það aðallega þrjú stærstu smásalarnir sem hafa bolmagn til þess að bjóða í og sinna viðskiptunum. Þá ráða þrjú stærstu smásalarnir einnig yfir töluverðu framleiðslumagni og hagkvæmum dreifikerfum ásamt því sem félögin stunda frekari sérleyfisstarfsemi.

Reikna má hinn svonefnda HHI stuðul (Herfindahl-Hirschman stuðull) fyrir þennan síðastnefnda markað en hann gefur nokkra vísbendingu um samþjöppun. Stuðullinn mælir hversu mikil samþjöppun fyrirtækja er á tilteknum markaði. Hann getur verið allt frá núll og upp í tíuþúsund en stuðullinn er reiknaður sem summa ferningstalna markaðshlutdeildar hvers félags. Samkeppnisyfirvöld hér á landi sem og erlendis beita HHI stuðlinum sem viðmiðun, t.d. við úrlausn samrunamála, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 6/2006, DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og Heilsa ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu, en þar taldi áfrýjunarnefndin að leita mætti

² Áætlað

³ Áætlað



vísbendinga um samþjöppun í HHI stuðlinum. Framkvæmdastjórn EB telur að sé HHI stuðullinn hærrí en 2.000 teljist hækkun stuðulsins vegna samruna um meira en 150 hafa slæm áhrif á samkeppni.⁴

Miðað við þær tölur sem uppgefnar eru hér að framan getur HHI stuðullinn ekki verið lægri en 2350. Áætlun Samkeppniseftirlitsins gefur til kynna að gildi stuðulsins sé um 3000. Telst það nokkuð hátt í þessu samhengi en almennt má segja að gildi undir 1.000 sé lágt, gildi á milli 1.000 og 1.800 í meðallagi en að gildi yfir 1.800 sé til marks um töluverða samþjöppun.

Eitt mál hefur komið til skoðunar á Íslandi þar sem reyndi á samruna orkufyrirtækja. Var þar um að ræða ákvörðun nr. 49/2006 *Stofnun Orkusölnunnar*. Laut málið að fyrirhugaðri stofnun Orkusölnunnar af Orkubúi Vestfjarða, RARIK og Landsvirkjun. Skyldi Orkusalan sinna framleiðslu og smásölu á raforku. Samþykkti Samkeppniseftirlitið samrunann með þeim fyrirvara að Landsvirkjun myndi ekki taka þátt í verkefninu enda hefði þar með myndast markaðsráðandi staða sökum mikils markaðskrafts Landsvirkjunar.

Á árinu 2007 kom út skýrsla samkeppniseftirlita á Norðurlöndum um raforkumarkaði, *Capacity for Competition*. Samkeppniseftirlitið kynnti niðurstöður skýrslunnar og áherslur sínar á raforkumarkaði með fréttatilkynningu, dags. 13. september 2007. Ein af meginniðurstöðum skýrslunnar var sú að mikilvægt væri að skilja að samkeppnisrekstur og sérleyfisrekstur. Væru skilyrði um lagalegan aðskilnað ekki fullnægjandi til að tryggja að dreifiveitur og flutningsfyrirtæki gætu ekki mismunað viðsemjendum sínum. Svo sem fram kemur í skýrslunni kann að vera ástæða til þess að gera undantekningu í þessu efni fyrir minni dreifiveitur.

Jafnframt kemur fram í skýrslunni að þær reglur sem gilda um verðskrár flutnings- og dreifingaraðila hafi veigamikil áhrif á verð á mörkuðum og hagkvæmni uppbyggingar raforkukerfisins. Æskilegt sé að reglur um verðskrár feli í sér hagræna hvata til hagræðingar og kostnaðarlækkunar án þess að afhendingaröryggi sé fórnað eða slegið af umhverfiskröfum. Þá er nauðsynlegt að flutningsfyrirtæki og dreifiveitur hafi hag af því að byggja fullnægjandi magn flutningsvirkja.

3.

Meginbreytingar samkvæmt frumvarpinu og sjónarmið Samkeppniseftirlitsins

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að meginbreytingarnar sem í því felast séu þrenns konar:

- 1) Aðgreining samkeppnis- og sérleyfisþátta í rekstri orkufyrirtækja.
- 2) Krafa um opinbert eignarhald fyrirtækja sem stunda sérleyfisstarfsemi.
- 3) Bann við varanlegu framsali opinberra aðila á vatns- og jarðhitaréttindum.

⁴ Sjá t.d. skýrslu norrænna samkeppnisyfirlalda um raforkumarkaðinn, *Capacity for Competition* sem aðgengileg er á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins. Slóðin er <http://www.samkeppni.is/is/skyrslur%2D%5Ffraedur%5Fog%5Fkynningar/>



- 4) Lögfesting sjónarmiða er varða atriði tengd leigu afnota að vatns- og jarðhitaréttindum.

Verður nú vikið að hverjum þessara meginþátta fyrir sig.

3.1 Aðgreining samkeppnis- og sérleyfisþátta

Svo sem þegar hefur verið fjallað um var ein af tillögum Samkeppniseftirlitsins í nýlegri skýrslu sem stofnunin skrifaði ásamt systurstofnunum sínum á Norðurlöndum sú að aðgreina samkeppnis og sérleyfisþætti á raforkumarkaði. Í frumvarpinu er mælt fyrir um aðskilnað þessara þátta og stjórnunarlegt sjálfstæði sérleyfisþáttarins. Telur Samkeppniseftirlitið að þar sé um jákvætt skref að ræða í átt að auknu gagnsæi og virkari samkeppni á markaðnum. Nánari umfjöllun um þetta má finna í tilvitnaðari skýrslu sem fylgir með umsögn þessari, en skýrslan er einnig aðgengileg á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins.

3.2. Opinbert eignarhald félaga sem stunda sérleyfisstarfsemi

Samkeppniseftirlitið telur að frá sjónarmiði samkeppnislaga hnigi engin sérstök rök að opinberu eignarhaldi á félögum sem stunda sérleyfisstarfsemi. Frá almennu sjónarmiði má segja að heppilegast sé að eignarhald þeirra sé sem dreifðast þannig að sem flestir aðilar komi að raforkumarkaðnum. Þannig ætti samkeppni að vera meiri. Í dag ráða þrjú fyrirtæki yfir nánast öllum þeim orkuauðlindum sem nýttar eru í landinu auk þess sem þau hafa yfir öðrum réttindum að ráða, s.s. rannsóknarleyfum og réttindum þeim tengdum, sem styrkja mjög stöðu þessara félaga. Þá eru mörg félaganna í eigu sömu aðila, t.a.m. RARIK og Landsvirkjun. Ólíkt eignarhald auðlinda og fyrirtækja á raforkumarkaði ætti að stuðla að aukinni samkeppni um hylli neytenda.

Þar sem sérleyfisstarfsemi á raforkumarkaði er almennt náttúruleg einokun er eðlilegt að setja um hana reglur sem miða að því að draga úr óæskilegum áhrifum einokunar. Reglur um verðskrár eru af þeim meiði. Gilda slíkar reglur nú um dreifiveitur og flutningsfyrirtæki á Íslandi.

Þar sem settar hafa verið reglur um verðskrár á íslenskum raforkumarkaði sem hafa mikil áhrif á þá hagrænu hvata sem verka á markaðnum er rétt að víkja stuttlega að þeim. Í núverandi kerfi er mælt fyrir um hámarksverð í verðskrá sem gefin er út af Orkustofnun. Skal Orkustofnun semja verðskrána í samræmi við tilteknar lögfestar reglur. Er þar gert ráð fyrir að dreifiveitur og flutningsfyrirtæki geti endurheimt kostnað sinn og haft hagnað sem nemur ávöxtun tiltekinna ríkisskuldabréfa. Samkvæmt almennum viðmiðum hagfræðinnar hefur sú regla í för með sér tvenns konar vandamál. Annars vegar er ólíklegt að niðurstaðan verði hagkvæmt flutningskerfi ef sérleyfishafar geta velt öllum kostnaði sínum á notendur þjónustunnar en enginn hvati skapast þá til að byggja hagkvæm flutningsmannvirki. Hins vegar ætti skynsamur fjárfestir í reynd að sleppa því að byggja upp kerfið þar sem hagkvæmara er og áhættuminna að kaupa ríkisskuldabréf.

Til þess að bregðast við þessu er eðlilegt að þær reglur sem gilda um verðlagningu sérleyfishafa geri ráð fyrir því að mögulegt sé fyrir flutningsfyrirtæki eða dreifiveitur



að hagnast á starfsemi sinni. Er nokkur umfjöllun um þetta í norrænni skýrslu samkeppnisstofnanna um raforkumarkaðinn.

Til þess að koma í veg fyrir að sú staða myndist sem getið var um hér að framan má meðal annars bjóða upp á þann valkost fyrir flutningsfyrirtæki og dreifiveitur til hliðar við reglur um hámarksverð að verð þróist með ákveðnum hætti gegn því að fjárfest verði fyrir tiltekna upphæð í flutningsvirkjum og dreifikerfum eða komist að öðru samkomulagi sem er til þess fallið að þjóna hagsmunum raforkukerfisins. Með slíku kerfi mætti búa til efnahagslega hvata sem stuðla að því að flutningsfyrirtæki og dreifiveitur byggji hagkvæmari flutningskerfi og lækki verð. Þau kostnaðarviðmið sem mælt er fyrir um í raforkulögunum nú eru að einhverju leyti bókahaldsleg þar sem mælt er fyrir um að miða skuli við afskriftir en einnig er þar mælt fyrir um að miða skuli við rekstrarkostnað. Eðlilegt er að þau kostnaðarviðmið sem reglur um gjaldskrár byggist á séu ekki aðeins sögulegur kostnaður eða bókhaldskostnaður heldur geti einnig endurspeglað kostnað við að byggja ný og hagkvæm flutningsmannvirki í framtíðinni og hugsanlega kostnað við rekstur þeirra. Fullnægjandi flutnings- og dreifikerfi eru nauðsynleg virkri samkeppni.

3.3. Framsal á vatns- og jarðhitaréttindum

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir banni við framsali opinberra aðila á vatns- og jarðhitaréttindum. Eins og vikið er að í greinargerð með frumvarpinu felur takmörkun á eignarhaldi og framsali auðlinda í sér takmörkun á því hver nýtir auðlindirnar og með hvaða hætti það er gert, en slíkar takmarkanir hafa neikvæð áhrif á efnahagslegt virði auðlindanna og hagkvæmni í nýtingu þeirra. Virkjanlegt fallvatn og jarðhiti eru grundvallarforsendur raforkuframleiðslu á Íslandi. Aðgangur að þessum auðlindum er því nauðsynlegur fyrir virkan samkeppnismarkað í framleiðslu og dreifingu á raforku. Mikilvægt er því að fyrirtæki geti tryggt sér með nægilegum fyrirsjáanleika og með varanlegum hætti aðföng til raforkuframleiðslu. Sé slíkur aðgangur ekki tryggður kann það að hafa neikvæð áhrif á skipulagningu orkufyrirtækjanna þannig að framboð dragist saman, en það kann aftur að leiða til þess að endanlegir notendur þurfi að greiða hærra verð fyrir orkuna. Samhliða því getur hagkvæmni í nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins minnkað vegna óþarflega hárs orkuverðs. Huga þarf sérstaklega að framkvæmd laga að þessu leyti, verði frumvarpið óbreytt að lögum.

3.4. Lögfesting sjónarmiða er varða atriði tengd leigu afnota að vatns- og jarðhitaréttindum

Verði framsal á vatns- og jarðhitaréttindum í opinberra aðila bannað, eins og lagt er til í frumvarpinu, telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að kveðið sé skýrlega á um þau skilyrði sem nýting slíkra auðlinda er háð, sbr. það sem áður er reifað hér að framan.

Þar sem um er að ræða nauðsynleg aðföng til raforkuframleiðslu er eðlilegt að skýrar reglur gildi um nýtingu auðlindanna til þess að fyrirtæki í raforkuframleiðslu og þau sem hyggjast hefja starfsemi á því sviði geti gengið að því vísu með hvaða hætti og með hvaða skilyrðum þeim sé heimilt að nýta mögulega virkjunarkosti.




Tekur Samkeppniseftirlitið að meginstefnu til undir með prófessorunum Friðriki Má Baldurssyni og Nils-Henrik M von der Fehr hvað varðar takmarkanir á eignarhaldi, sbr. reifun á sjónarmiðum þeirra í greinargerð með frumvarpinu.


Til þess að lágmarka skaðann sem slíkar takmarkanir valda má setja reglur um nýtingu auðlindanna. Þyrfti þá t.a.m. ákvarðanir um hver nýta megi auðlindirnar að vera að meginstefnu til lögbundnar. Ljóst er að eigi að vera um að ræða lögbundnar stjórnvaldsákvarðanir þarf að gera nokkuð ítarlega grein fyrir skilyrðunum í lögum eða útfæra þau í reglugerð. Verði aðeins vísað til matskenndra sjónarmiða í lögum er hætt við að ferlið verði þyngra í vöfum og meiri óvissu háð frá sjónarmiði fyrirtækja sem starfa á þessum markaði eða hyggjast hasla sér völl á honum.

Þau sjónarmið sem vísað er til í frumvarpinu, hagkvæmni og jafnræði, eru góðra gjalda verð en fullnægja traúðla þeim skilyrðum sem gera verður til lögbundinna sjónarmiða. Stjórnvöldum er vitaskuld skylt að gæta jafnræðis óháð þessu ákvæði vegna annarra lagareglna. Þá er ekki fyllilega ljóst til hvers er vísað með hugtakinu hagkvæmni. Telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt hvað hagkvæmni áhrærir að litíð sé til samkeppnissjónarmiða þannig að við veitingu réttinda sé sérstaklega hugað að því að nýjir og minni keppinautar geti aflað sér þeirra. Þannig er stuðlað að minni samþjöppun og virkari samkeppni.

Í samræmi við þessi sjónarmið telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að vel takist til í vinnu nefndar þeirrar sem mælt er fyrir um í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins og ætlað er að fjalla nánar um fyrirkomulag leigu vatns- og jarðhitaréttinda í eigu ríkisins.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið


Páll Gunnar Pálsson


Snorri Stefánsson