

19. febrúar 2010

Minnisblað vegna frumvarps til laga um heimild til samninga um gagnaver í Reykjanesbæ
Leyfilegur gildistími fjárfestingarsamnings við Verne - Þróun innan framkvæmdastjórnar ESB um leyfilegan hámarkstíma fjárfestingarsamninga

Til: Iðnaðarnefndar

Frá: Ingva Mía Pálssyni, iðnaðarráðuneyti

Heimildir stjórnvalda til að veita byggðaaðstoð takmarkast af hinum almennu meginreglum um ríkisaðstoð sem er að finna í 61. gr. EES samningsins. Nánari efnisreglur um byggðaaðstoð er að finna í leiðbeinandi reglum sem framkvæmdastjórn ESB gefur út og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) tekur upp. Núgildandi leiðbeinandi reglur um byggðaaðstoð eru frá 6. apríl 2006 (*National Regional Aid 2007-2013*). Hafa þær reglur ekkert breyst frá því þær voru gefnar út og hefur 61. gr. EES samningsins að sama skapi ekkert breyst.

Ekki er í framangreindum reglum sérstaklega kveðið á um til hversu langs tíma fjárfestingarsamningar geti numið. Fyrri fjárfestingarsamningar stjórnvalda hafa verið frá 40 árum til 20 ára. Þannig var fjárfestingarsamningur við ALCOA árið 2003, vegna álvers í Reyðarfirði, til 40 ára. Fjárfestingarsamningur við Norðurál, vegna stækkunar álvers á Grundartanga árið 2003, var til 20 ára frá því starfsemi hefst. Fjárfestingarsamningur við Norðurál árið 2009, vegna álvers í Helgúvik, var til 20 ára frá undirritun samningsins.

Þann 22. desember 2009 var ESA tilkynnt um frumvarp til laga um heimild til samninga um gagnaver í Reykjanesbæ, og drög að fjárfestingarsamningi. Í þeim samskiptum sem átt hafa sér stað milli stjórnvalda og ESA, í kjölfar tilkynningarinnar, hefur skýrt komið fram sú afdráttarlaus skoðun ESA að stofnunin geti ekki heimilað fjárfestingarsamning til 20 ára, þar sem af samkeppnisástæðum sé það of langt tímabil. Þrátt fyrir fyrri sambærilegar afgreiðslur ESA á fjárfestingarsamningum til 20 ára þá sé framkvæmdastjórn ESB mótfallin því að gerðir séu fjárfestingarsamningar með skattalegum ívilnunum til slíks langs tíma. Á síðustu árum hafi sú afstaða smátt og smátt komið fram í ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar, þrátt fyrir að engar efnislegar breytingar hafi átt sér stað í regluverkinu (sbr. framangreint).

Þessi þróun innan framkvæmdastjórnar ESB er í samræmi við almenna stefnumörkun framkvæmastjórnarinnar um að draga úr ríkisaðstoð og gera hana hnitmiðaðri. Æskilegt sé t.d. að ríkisaðstoð til fjárfestingarverkefna falli til, að sem mestu leyti, á upphafsskrefum verkefnis (*one time – last time*) en í framhaldi af því verði fjárfestingarverkefnið að reka sig á eigin forsendum. Því sé æskilegra, út frá samkeppnislegum sjónarmiðum, að fjárfestingarsamningar séu gerðir til skamms tíma og 20 ár séu, í dag, almennt talinn vera of langur tími. Að mati framkvæmdastjórnar ESB hafa slíkir langtímasamningar með sér það yfirbragð að vera rekstraraðstoð en ekki fjárfestingaraðstoð, og mun strangari kröfur eru gerðar til rekstraraðstoðar af samkeppnislegum ástæðum (niðurgreiðsla á daglegum rekstrarkostnaði en ekki beinn hvati til nýfjárfestingar). Nýleg fordæmi ákvarðana framkvæmdastjórnar ESB sýna að framkvæmdastjórnin heimilar fjárfestingarsamninga á bilinu 10 til 20 ár.

Sem stendur er ESA að ræða þetta atriði nánar með framkvæmdastjórn ESB en hefur gefið til kynna að það samningstímabil sem ESA geti fallist á, með vísan til fordæma frá framkvæmdastjórninni, sé á bilinu 10 til 17 ár. Bíða stjórnvöld því sem stendur eftir tillögu ESA um til hversu langs tíma, innan framangreinds bils, fjárfestingarsamningurinn geti náð án þess að

hætta sé af of mikilli samkeppnisröskun. Ekki liggur fyrir hvenær endanleg niðurstaða ESA fæst til þessa atriðis en áætla má að það gæti orðið í síðari hluta mars eða apríl.

Breytingartillaga vegna frumvarps til laga um heimild til samninga um gagnaver í Reykjanesbæ.

1. brtt.

Í stað orðsins „skemur“ í 2. másl. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins kemur: lengur.

Athugasemd við breytingartillögu

Með breytingartillögunni er lagt til að ákvæði frumvarpsins um gildistíma fjárfestingarsamnings stjórnvalda við Verne verði á þá leið að samningurinn skuli gilda eigi lengur en til 20 ára frá undirritun samningsins. Eins og frumvarpið er núna er gert ráð fyrir að samningurinn skuli gilda eigi skemur en í 20 ár frá undirritun hans.

Ástæðu þessarar breytingartillögu má rekja til óformlegra athugasemda frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um drög að fjárfestingarsamningnum. Í samræmi við málsmeðferðarreglur ESA um ríkisaðstoð var ESA, með bréfi dags. 22. desember 2009, send tilkynning um framkomið frumvarp og drög að fjárfestingarsamningi. Í þeim samskiptum sem átt hafa sér stað milli stjórnvalda og ESA, í kjölfar tilkynningarinnar (m.a. á fundi þann 18. janúar 2010), hefur skýrt komið fram sú afdráttarlaus skoðun ESA að stofnunin geti ekki heimilað fjárfestingarsamning til 20 ára, þar sem af samkeppnisástæðum sé það of langt tímabil. Þrátt fyrir fyrri sambærilegar afgreiðslur ESA á fjárfestingarsamningum til 20 ára (sbr. álver í Helguvík og í Hvalfirði) þá sé framkvæmdastjórn ESB móttfallin því að gerðir séu fjárfestingarsamningar með skattalegum ívilnunum til slíks langs tíma. Á síðustu árum hafi sú afstaða smátt og smátt komið fram í ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar. Slíkir langtímasamningar hafi með sér það yfirbragð að vera rekstraraðstoð en ekki fjárfestingaraðstoð, og mun strangari kröfur eru gerðar til rekstraraðstoðar af samkeppnislegum ástæðum (niðurgreiðsla á daglegum rekstrarkostnaði en ekki beinn hvati til nýfjárfestingar). Sem stendur er ESA að ræða þetta atriði nánar með framkvæmdastjórn ESB en hefur gefið til kynna að það samningstímabil sem ESA geti fallist á, með vísan til fordæma frá framkvæmdastjórninni, sé á bilinu 10 til 17 ár. Bíða stjórnvöld því sem stendur eftir tillögu ESA um til hversu langs tíma, innan framangreinds bils, fjárfestingarsamningurinn geti náð án þess að hætta sé af of mikilli samkeppnisröskun. Ekki liggur fyrir hvenær endanleg niðurstaða ESA fæst til þessa atriðis en áætla má að það gæti orðið í síðari hluta mars eða apríl.

Með vísan til framangreinds er lagt til að viðkomandi ákvæði í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, sem setur ramma utan um gildistíma fjárfestingarsamningsins, verði breytt á þann hátt að ekki þurfi að breyta lögunum komist ESA að þeirri niðurstöðu að leyfilegur gildistími samningsins sé einhversstaðar á bilinu 10 til 17 ára. Með breytingartillögunni er því efnislega kveðið á um til hversu langs tíma, að hámarki, sé heimilt að gera fjárfestingarsamning á grundvelli heimildarlaganna. Þannig er ekki fest niður að samningurinn skuli vera til 20 ára heldur það eingöngu sett fram sem hámark. Í sjálfum samningnum er nákvæmlega tilgreint til hversu langs tíma hann er, frá undirritun, og getur sá tími þannig ekki verið lengri en til 20 ára. Að öðru leyti hefur ákvæðið ekki efnisleg áhrif á fjárfestingarsamninginn eða aðra þætti frumvarpsins. Hin áætlaða ríkisaðstoðarfjárhæð (0,74% af fjárfestingarkostnaði) lækkar þó eitthvað þar sem hún er reiknuð út miðað við 20 ára samning.

Alþingi

v/Austurvöll

Iðnaðarnefnd

Skúli Helgason formaður

4. febrúar 2010

IMP

Efni: Svar við athugasemd Skipta hf. við frumvarp til laga um að veita iðnaðarráðherra heimild til samninga um gagnaver í Reykjanesbæ.

Í erindi Skipta hf., dags. 15. janúar 2010, kemur fram að frumvarpið geti „leitt til röskunar á samkeppnisstöðu fyrirtækja sem starfa á sömu mörkuðum og félög þau sem frumvarpi þessu er ætlað að gilda um og einnig fyrirtækja sem starfa á afleiddum og tengdum mörkuðum.“ Frumvarpið feli í sér „sértækar aðgerðir í þágu eins aðila“ og „slíkar sértækar ráðstafanir fela í sér verulega hættu á röskun á samkeppni á samkeppnismörkuðum, svo sem fjarskiptamarkaði og upplýsingatæknimarkaði og fleiri mörkuðum“. Þannig telji Skipti hf. að ívilnanir þær sem í frumvarpinu felast feli í sér „mikla hættu á að röskun verði á afleiddum mörkuðum þar sem félögin og þau fyrirtæki sem leigja munu hjá þeim njóta þess að félaginu hafi verið ívilnað umfram önnur fyrirtæki sem starfa á sömu mörkuðum og þeir aðilar“. Sem dæmi megi „nefna að ef fyrirtæki sem leigja aðstöðu hjá þessum aðilum fara í samkeppni við önnur fyrirtæki á innlendum markaði þá munu þau óbeint njóta þess ríkisstuðnings sem frumvarpið felur í sér.“

1. Ríkisaðstoð

Sem svar við erindi Skipta hf. bendir ráðuneytið á að skýrt er tekið fram í greinargerð með frumvarpi til laga um heimild til samninga um gagnaver í Reykjanesbæ, að í þeim frávikum frá almennum lögum sem koma fram í frumvarpinu, og drögum að fjárfestingarsamningi, felst ákveðin ríkisaðstoð til þeirra aðila sem reisa og reka viðkomandi gagnaver í Reykjanesbæ (þ.e. Verne Holdings ehf, Verne Real Estate ehf. og íslensk dótturfélög í meirihlutaeigu þeirra) enda sé starfsemi þeirra í beinum tengslum við verkefnið. Sama kemur fram í drögum að fjárfestingarsamningi.

Slík ríkisaðstoð felur, eðli máls samkvæmt, í sér sértæka aðgerð í þágu þess aðila sem hennar nýtur, sbr. 1. mgr. 61. gr. samningsins um evrópska efnahagssvæðið. Eðli máls samkvæmt er slík ríkisaðstoð þar af leiðandi líkleg til að hafa í för með sér einhverja röskun á samkeppni á tilteknum markaði. Af þeim sökum ber íslenskum stjórnvöldum að tilkynna um fyrirhugaða veitingu slíkrar ríkisaðstoðar til

Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og fá hana samþykkt áður en hún er veitt. Jafnframt ber íslenskum stjórnvöldum að meta hver ríkisaðstoðin er, sem hlutfall af heildarfjárfestingarkostnaði, þannig að unnt verði að meta röskun á samkeppni af hennar völdum. Sú ríkisaðstoð sem felst í umræddum drögum að fjárfestingarsamningi hefur verið áætluð 5,4 milljón bandaríkjadóllarar en heildarfjárfestingarkostnaður vegna verkefnisins er áætlaður 726 milljón bandaríkjadóllarar. Ríkisaðstoðin er því 0,74% af heildarfjárfestingarkostnaði.

Þar sem um ríkisaðstoð er að ræða skv. 1. mgr. 61. gr. samningsins um evrópska efnahagssvæðið þurfa að vera fyrir hendi réttlætningarástæður fyrir henni á grundvelli 2. eða 3. mgr. 61. gr. samningsins til þess að ESA geti heimilað veitingu hennar. Umrætt frumvarp til laga og drög að fjárfestingarsamningi hafa með formlegum hætti verið tilkynnt til ESA á þeim grunni að um réttlætanagerlega byggðaaðstoð (*regional aid*) sé að ræða (sbr. c-liður 3. mgr. 61. gr.). Á grundvelli s.k. byggðakorts (*regional aid map*) sem ESA hefur samþykkt fyrir Ísland hafa íslensk stjórnvöld heimild til að veita byggðaaðstoð í landsbyggðarkjördæmunum þremur og getur slík aðstoð numið allt að 15% af heildarfjárfestingarkostnaði (fyrir stærri verkefni er talan þó lægri og í tilfalli gagnavers Verne hefur hún verið reiknuð 6,34%). Það er síðan í höndum ESA að vega og meta neikvæða og jákvæða þætti ríkisaðstoðarinnar. Hinir neikvæðu þættir er að hún er sértæk og leiðir hugsanlega til einherrar röskunar á samkeppni á tilteknum markaði. Hinir jákvæðu þættir eru áhrifin á það svæði þar sem framkvæmdin er, sbr. t.d. ný störf þar sem atvinnuleysi er mikið, sem og önnur jákvæði áhrif bæði á samfélag og efnahagslíf. Í þessu mati verða hinir jákvæðu þættir að vera ríkari en hinir neikvæðu til þess að ESA samþykki hina tilkynntu ríkisaðstoð.

Í fyrri fjárfestingarsamningum vegna álvera á Íslandi, sem tilkynntir hafa verið ESA og samþykktir, hefur ESA komist að þeirri niðurstöðu að hinir jákvæðu þættir viðkomandi framkvæmda séu töluvert ríkari en hinir neikvæðu þættir (í öllum tilvikum byggðaaðstoð). Í þeim málum hefur ríkisaðstoðin verið talsvert meiri en í því máli sem hér um ræðir (2-3% á móti 0,74%).

Varðandi skilgreiningu á markaði þá hefur í öllum fyrri sambærilegum málum ESA eingöngu litið svo á að það sé sá aðili sem reisir og rekur viðkomandi verkmiðju sem nýtur aðstoðarinnar, þ.e. að hún smiti ekki yfir til aðila sem eiga viðskipti við ríkisaðstoðarþegann. Með öðrum orðum að ríkisaðstoðin leiði ekki til röskunar á afleiddum mörkuðum með því að önnur fyrirtæki muni óbeint njóta viðkomandi ríkisstuðnings.

Að mati iðnaðarráðuneytisins er ekki ástæða til að ætla í þessu máli, fremur en fyrri fjárfestingarsamningum, að hin fyrirhugaða ríkisaðstoð muni leiða til röskunar á afleiddum mörkuðum í gegnum þann aðila sem ríkisaðstoðarinnar nýtur. Það er skýrt tekið fram bæði í frumvarpinu (sbr. greinargerð) og drögum að fjárfestingarsamningi að þær ívilnanir sem þar er kveðið á um geta eingöngu nýst til þess að reisa og reka viðkomandi gagnaver, þ.e. ekki er heimilt að nýta þær til annarrar starfsemi viðkomandi fyrirtækja.

ESA mun leggja mat á hversu mikil röskun er fyrirséð vegna ríkisaðstoðarinnar og vega hana og meta út frá jákvæðum afleiðingum ríkisaðstoðarinnar. Að mati iðnaðarráðuneytisins eru allar forsendur til þess að ætla að það mat verði verkefninu í vil; þ.e. að hinir jákvæðu þættir vegi þyngra en hinir neikvæðu. Í því skyni má benda á að markaðshlutdeild Verne, með fullbúnu gagnaveri 2016, er áætluð 0,5% af heimsmarkaði og 1,5% af Evrópumarkaði. Ríkisaðstoð upp á 0,74% er því ekki líkleg til að hafa teljandi (eða jafnvel mælanleg) áhrif á samkeppni á þessum markaði innan Evrópu (og eins og fram hefur komið hefur ESA ekki hingað til talið ástæðu til að ætla að slík byggðaaðstoð hafi áhrif á

afleiddum mörkuðum). Á hinn bóginn er ljóst að verði verkefnið að veruleika mun það hafa verulega jákvæð samfélags- og hagfræðileg áhrif, sbr. skýrslu KPMG um samfélags- og hagfræðileg áhrif gagnavers á Ásbrú sem birt er sem fylgiskjal IX við umrætt frumvarp.

2. Breytingartillögur

Í breytingartillögum Skipta hf. er lagt til að „sett verði í frumvarpið nýtt ákvæði þess efnis að óheimilt sé að nota þá ívilnun sem felst í þessu frumvarpi til þess að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi“.

Að mati ráðuneytisins yrði slík breytingartillaga í raun ákveðin rökleysa þar sem í frumvarpinu felst, sbr. nánar framangreint, ákveðin ríkisaðstoð í formi byggðaaðstoðar til þeirra félaga sem reisa og reka gagnaverið. Starfsemi gagnavera er samkeppnisstarfsemi og er því með frumvarpinu verið að styrkja (hvort sem það er kallað „að niðurgreiða“ eða eitthvað annað) uppbyggingu þessa tiltekna gagnavers. Sem áður segir er það samiburður á neikvæðum og jákvæðum þáttum ríkisaðstoðarinnar sem ræður úrslitum um hvort ESA samþykki hana sem lögmæta / réttlætana ríkisaðstoð. Ívilnunin sem í frumvarpinu felst er því notuð „til þess að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi“ í framangreindum skilningi.

Síðari breytingartillaga Skipta hf. snýr að því að taka af allan vafa um að viðkomandi félögum sé óheimilt að starfa á fjarskiptamarkaði og að í tengslum við 11. tölul. 4. gr. frumvarpsins verði bætt við (varðandi undanþágu frá tilteknum gjöldum skv. lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun) „enda er félögunum óheimilt að veita fjarskiptaþjónustu“.

Ráðuneytið bendir á að í 11. tölul. 4. gr. frumvarpsins er tekið fram varðandi þessa undanþágu frá tilteknum gjöldum skv. lögum nr. 69/2003 að „enda telst þjónustan sem félögin veita ekki til þeirrar starfsemi sem fellur undir ákvæði laganna“. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að til standi að viðkomandi félög, sem skilgreind eru í 1. gr. frumvarpsins sem „félögin“, veiti fjarskiptaþjónustu. Ef svo yrði myndi sú starfsemi innan félaganna hvort eð er ekki njóta þeirra ívilnana sem fram koma í frumvarpinu þar sem þær eru afmarkaðar við hið skilgreinda verkefni sem er að reisa og reka gagnaver í Reykjanesbæ (sbr. „verkefnið“ í 1. gr. frumvarpsins). Ef „félögin“ færu að veita fjarskiptaþjónustu myndu þau falla undir lög nr. 69/2003 og þar með myndi undanþágan í 11. tölul. 4. gr. frumvarpsins ekki eiga við um félögin. Að mati ráðuneytisins er síðari breytingartillagan því í raun óþarfi þar sem núverandi ákvæði frumvarpsins tryggja að félögin yrðu ekki undanþegin þessum gjöldum ef þau færu að veita fjarskiptaþjónustu.

