

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8 – 10
150 REYKJAVÍK

Bt. nefndasvid@althingi.is

Alþingi
Erindi nr. P 143/290
komudagur 20.11.2013

Reykjavík, 20. nóvember 2013

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 103/1994, um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, með síðari breytingum (umsýslustofnun) – 138. mál.

Með þessu bréfi gefur Skeljungur hf. umsögn um ofangreint frumvarp og gerir jafnframt grein fyrir afstöðu félagsins til Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara.

Almennt álit á lögum um jöfnun flutningskostnaðar.

Varðandi lagabreytingu sem nú liggur fyrir Alþingi skv. 138. máli og þingskjali 155, tekur Skeljungur ekki afstöðu til þess að Byggðastofnun komi í stað Neytendastofu og sinni daglegum rekstri Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara meðan hann er við líði, Skeljungur hins vegar leggur eindregið til að sjóðurinn verði lagður niður og vill við þetta tækifæri koma þeim sjónarmiðum sínum að.

Gildandi lögum um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara hefur þrívægis verið breytt á Alþingi, ávallt í tengslum við breytingar á stjórnkerfi og tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðsins, árin 2005, 2009 og 2011. Í þessu sambandi er rétt að rifja upp að á árinu 1995 óskaði Samkeppnisráð eftir lögfræðilegu álitu Lagastofnunar Háskóla Íslands á því hvort að tiltekin atriði, nánar tiltekið 4. gr. núgildandi laga færi gegn markmiðum samkeppnislaga og torveldaði frjálsa samkeppni í viðskiptum, en greinin er svohljóðandi:

*„Greiða skal úr flutningsjöfnunarsjóði olíuvara kostnað við flutning olíu frá innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna og útsölastaða sem jöfnun flutningskostnaðar nær til samkvæmt lögum þessum.
Mynda skal innan flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara sérstaka reikninga fyrir eftirfarandi flokka: 1) bifreiðabensin, 2) gasolíu, 3) aðrar olíur og blöndur til brennslu og 4) flugsteinolíu (botueldsneyti). Færa skal tekjur af flutningsjöfnunargjaldi hvers flokks á sérstakan reikning og sömuleiðis útgjöld vegna jöfnunar flutningskostnaðar. Stefnt skal að því að ná jafnvægi milli álagðra flutningsjöfnunargjalda og útgjalda vegna flutningsjöfnunar hvers flokks innan almanaksársins.“*

Tilfni þess að álitis var óskað var ágreiningur innan stjórnar sjóðsins hvernig flokkaskiptingu olíuvara var háttað. Lagastofnun Háskóla Íslands fól prófessorunum Eiríki Tómassyni og Þorgeiri Örlygssyni að taka saman álitisgerð og var niðurstaða þeirra í stuttu máli sú að flokkaskipting sem ákveðin er í lögnum geti leitt til mismununar fyrirtækja eða neytendahópa og í vissum tilfellum torveldað frjálsa samkeppni og því væri samkeppnisráði skylt að vekja athygli ráðherra á því atriði.

Í framhaldi af þessari niðurstöðu samþykkti Samkeppnisráð samhljóða álit nr. 11/1995, í samræmi við niðurstöðu Lagastofnunar Háskóla Íslands, og var það sent þáverandi viðskiptaráðherra Finni Ingólfssyni í desember 1995. Meira en 2 árum síðar eða í apríl 1998 lagði ráðherra fram frumvarp til að bregðast við álitu Samkeppnisráðs, en skemmst er frá því að segja að málið komst aldrei til þinglegrar meðferðar og dagaði uppi.

Á vettvangi stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara, þar sem fulltrúi Skeljungs á sæti, hafa á gallar gildandi löggjafar um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara nr. 103 frá 1994 verið til umfjöllunar, en ekki hefur verið vilji innan stjórnar til að taka málið upp á vettvangi viðeigandi ráðuneytis eða löggjafans. Málið hefur gjarnan verið afgreitt þannig að það sé ekki hlutverk stjórnar að fjalla um ágalla laganna heldur Alþingis. Að minnsta kosti hafa tillögur og ábendingar einstakra stjórnarmanna eða stjórnar ekki náð til ráðherra á hverjum tíma, þannig að málið hafi verið tekið upp á Alþingi. Þar sem nú stendur til að breyta ákvæðum þessara laga, þá verður það tækifæri sem hér gefst notað til að vekja athygli Alþingis á nokkrum mikilvægum þáttum, sem varða löggjöfina og framkvæmd laganna.

Frá því fyrrgreint álit Samkeppnisráðs lá fyrir hafa málefni sjóðsins verið til meðferðar hjá ESA Eftirlitsstofnun EFTA og rekin hafa verið dómsmál vegna framkvæmdar laganna fyrir íslenskum dómstólum. Í kjölfarið hefur margt í framkvæmd laganna verið fært til betri vegar og hefur það leitt til þess að umfang flutningsjöfnunar hefur dregist mikið saman. Í því sambandi má nefna að heildarútgjöld sjóðsins vegna flutningsjöfnunar á árinu 1998 námu kr. 565.064.815 og kr. 568.537.805 árið 1997, samanborið við kr. 331.102.283 á árinu 2012, allar tölur á verðlagi hvers árs og samkvæmt ársreikningi. Umfang sjóðsins hefur því dregist saman um allt að 75% að raungildi frá árunum 1997-1998 fram á þennan dag. Þrátt fyrir það er enn nokkuð ógert í þessu efni, að minnsta kosti eru enn til staðar alvarlegir gallar á lögum vegna mismununar á milli mismunandi tegunda og mismunandi notenda, sem stangast á við lög eða markmið annarra laga.

Nokkur atriði í framkvæmd laga sem gerð er athugasemd við.

1. Umfang flutningsjöfnunar er orðið óverulegt miðað við það sem áður var, hvort heldur er litið til einstakra tegunda, landssvæða eða fyrirtækja sem þiggja greiðslur úr sjóðnum. Þetta má glögg sjá í ársreikningi sjóðsins. Þannig nemur heildar flutningsjöfnun vegna bensíns um 79 mkr. á ári og af öllum gasolíutegundum um 239 mkr. á ári, en er óveruleg í öðrum tegundum eins og svartolíu og flugeldsneyti eða um 14 mkr. eða alls um 331 mkr. Þetta undirstrikar það að ekki er lengur sama þörf á flutningsjöfnun og mögulega var áður og í raun er hún vart til staðar fyrir svartolíu og flugeldsneyti.
2. Endurgreiðslur flutningskostnaðar skiptast nánast jafnt í greiðslur vegna skipaflutninga og bifreiðaflutninga, um 165 mkr. á hvorn lið. Flutningsjöfnun á sjó skiptist í sjóflutning, hafnargjöld, löndun og uppskipun. Sérstök ástæða er til þess að vekja athygli á að verulegum fjármunum er varið til flutningsjöfnunar á sjó, vegna eldsneytis sem aldrei er sjóflutt. Þetta helgast af fækkun birgðastöðva, breyttu flutningsmynstri og því að kostnaðarmódel sjóðsins sem lagt er til grundvallar greiðslum, gerir ráð fyrir olíuflutningum á sjó með skipum sem seld voru úr landi fyrir síðustu aldamót og eru því ekki í rekstri lengur. Það hlýtur að teljast athugunarvert að fjármunum sé varið til að styðja sjóflutninga sem aldrei fara fram, þar sem aðrar eða hagkvæmari leiðir eru notaðar – landflutningar og/eða beinn innflutningur.
3. Umtalsverður kostnaður felst í því að halda úti Flutningsjöfnunarsjóði olíuvara. Árlegur rekstrarkostnaður skv. rekstrarreikningi er um 10 mkr. en þá er ótalinn allur sá kostnaður sem fellur til hjá viðskiptavinum sjóðsins, en hvert olíufélag þarf að leggja til mikla vinnu við að safna, flokka og gefa upplýsingar. Sá kostnaður er umtalsverður og skiptir mörgum milljónum hjá hverju félagi og kostnaður er því ekki talinn í tug, heldur tugum milljóna. Með því að leggja niður sjóðinn má því spara tugi milljóna í tilkostnaði og verja bæði tíma og fjármunum betur.
4. Nettóáhrif sjóðsins eru óveruleg, samanborið við heildarumfang flutningsjöfnunar. Þannig er eitt félag N1 sem þiggur greiðslur úr sjóðnum umfram innborganir eða alls upb. 28 mkr. á árinu 2012, á meðan Atlantsolía greiðir 18 mkr., Skeljungur 16 mkr. og Olís 2 mkr. til sjóðsins á sama tímabili. Í þessu sambandi er vert að skoða að þeir sem greiða hlutfallslega mest til sjóðsins umfram endurgreiðslur bjóða lægsta verðið á neytendamarkaði og hjá Shell og Bensínorkunni er sama verð um allt land og Skeljungur er eina félagið á markaði sem birtir ítarlegan verðlista opinberlega.

Sérstök athygli er vakin á því, að 2 félög Skeljungur og Atlantsólía, leggja samkeppnisaðilum N1 og Olís sem saman reka Olíudreifingu ehf. til upp. 26 mkr. til reksturs þeirra dreifingarfyrtækis á árinu 2012, en Olíudreifing er jafnframt í margþættum öðrum rekstri.

Fullyrða má að ef flutningsjöfnunartali er ekki við, þá geti ákveðin félög lækkað sinn kostnað, sem þannig leiði til aukinnar samkeppni á markaði.

5. Í tilefni af nýsamþykktri lagabreytingu, er vert að benda á tæknileg atriði, sem huga þarf að. Lögfest hefur verið löggjöf um endurnýjanlega orkugjafa og íblöndun þeirra í eldsneyti. Af þessum orkugjöfum svo sem etanóli og lífdiesel sem blandað verður í bensín og gasolíur, ber ekki að greiða flutningsjöfnunargjald við innflutning, en sjóðurinn greiðir eftir sem áður flutningsjöfnun vegna þeirra eftir íblöndun í eldsneytið. Þannig er og verður að óbreyttu fjármunum varið á milli tegunda sem er andstætt gildandi löggjöf.

6. Frekari atriði þarfnast skoðunar. Skv. 11. gr. í núgildandi lögum getur ráðherra sett reglugerð og ma. heimilað að fella niður flutningsjöfnunargjald af olíuvörum í sérstökum tilvikum sem byggja á samningum um rekstur olíufrekra iðjuvera hér á landi. Jafnar Flutningsjöfnunarsjóður þá ekki flutningskostnað í slíkum tilvikum. Misræmis gætur í núverandi framkvæmd og eru reglugerðarákvæði í gildi vegna tveggja iðjuvera, á meðan önnur sambærileg iðjuver þiggja opinbera flutningsjöfnun. Í þessu felst mismunur.

7. Ósamræmi er í því hvernig mismunandi söluaðilar flokka sömu olíuvörur. Þannig er sama olía ýmist flokkuð sem gasolía eða önnur olía til brennslu við innflutning og sölu. Þetta leiðir til mismununar í álagningu á opinberum gjöldum svo sem kolefnisgjaldi við innflutning og varðandi meðferð flutningsjöfnunar.

Að framan hafa verið tilgreind nokkur atriði sem benda til ágalla á lögum um flutningsjöfnun og framkvæmd þeirra og er upptalningin ekki tæmandi. Nú þegar málefni flutningsjöfnunarsjóðs koma til kasta Alþingis, eins og lengi hefur verið kallað eftir á vettvangi stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara, þá verður að gera ráð fyrir, að öll framangreind atriði og mögulega fleiri atriði, sem snerta löggjöfina og framkvæmd hennar komi til skoðunar.

Tillaga til Alþingis.

Vegna þess hve óveruleg áhrif flutningsjöfnunar eru á verðmyndun olíu og vegna mikils kostnaðar við framkvæmd og ekki síst vegna þeirra neikvæðu áhrifa sem löggin hafa á samkeppni, þá er skorað á Alþingi að fella lög nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara alfarið úr gildi.

Skeljungur hf.



Einar Örn Ólafsson
forstjóri