

Alþingi
Erindi nr. P 143/456
komudagur 29.11.2013



Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. nóvember 2013.

Efni: Frumvarp til laga um Orkuveitu Reykjavíkur (178. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér ný heildarlög fyrir Orkuveitu Reykjavíkur og aðgreiningu samkeppnis- og sérleyfisþátta OR.

Heilt yfir er Viðskiptaráð hlynnt því að rekstur OR verði færður til samræmis við það skipulag sem tekið var upp í kjölfar [breytinga á raforkulögum árið 2008](#). Skynsamlegast er að eitt verði látið yfir alla ganga í þessu samhengi, þó Viðskiptaráð hafi gert athugasemdir við eintaka þætti breytinganna á sínum tíma. Hvatti ráðið t.a.m. til að opnað yrði fyrir aðkomu einkaaðila á öllum sviðum orkugeirans, þ.e. í framleiðslu, dreifingu, flutningi, heildsölu og smásölu rafmagns. Í dag er hið opinbera, ríki og sveitarfélög, ráðandi aðili á öllum þessum mörkuðum auk þess að vera eðli máls samkvæmt sá aðili sem sinnir laga- og reglusetningu og eftirliti.

Hvað þetta frumvarp varðar gerir Viðskiptaráð einkum þrjár athugasemdir. **Í fyrsta lagi** er þarft að skýra nánar samband OR sem eiganda þeirra tveggja dótturfélaga sem frumvarpið opnar á að verði stofnuð, annars vegar um einkaleyfisstarfsemina og hins vegar samkeppnishlutann. Telur Viðskiptaráð t.a.m. að óþarft sé að ákveða í 2. gr. að OR skuli sinna samkeppnisþættinum í gegnum dótturfélag enda unnt lögum samkvæmt að selja þann hluta til einkaaðila og þar með takmarka áhættu skattgreiðenda af starfseminni auk þess að jafna samkeppnisstöðu aðila á markaði.

Þessu tengt má jafnframt velta upp samhenginu við ákvæði 5. gr. um að stjórnarskipan í OR og dótturfélög fari samkvæmt sameignarsamningi eigenda eða samþykktum fyrirtækjanna. Samkvæmt 14. gr. raforkulaga nr. 65/2003 skal stjórn dreifiveitufyrirtækis vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku. Spurningin hér er hvort þetta gildir jafnframt um móðurfélag slíkra fyrirtækja, t.d. hvort stjórnendur og stjórnarmenn OR megi sitja í stjórn annars hvors eða beggja dótturfélaga og hvort það geti jafnvel verið sömu einstaklingarnir.

Framangreint ákvæði á sér hliðstæðu í 8. gr. upphaflegra raforkulaga og um það segir í [greinargerð laganna](#) að stjórnarmenn verði að vera óháðir vinnslu- og sölufyrirtækjum og þar vísað til tilskipunar ESB 96/92/EB um að sá sem annist kerfisstjórnun sé stjórnunarlega aðskilinn frá annarri starfsemi. Í greinargerð laganna frá árinu 2008 er jafnframt talað um stjórnunarlegan aðskilnað frá annarri starfsemi. Þessi þáttur er ekki jafn skýr í því frumvarpi sem hér er til umsagnar. Það getur opnað á hagsmunaárekstra þar sem hagsmunir heildarinnar, þ.e. samstæðu OR, séu teknir fram yfir hagsmuni hinna sjálfstæðu dótturfélaga eða jafnvel öfugt fari að halla undan fæti.

Um þessa þætti er fjallað í annars ágætri [eigendastefnu OR](#) en þar er þó beinlínis gert ráð fyrir, í gr. 6.9, að meirihluti stjórnarmanna í dótturfélögum OR séu starfsmenn OR. Að vísu er þar tekið fyrir að stjórnarmenn OR sitji í stjórnnum dótturfélaga en þrátt fyrir það er erfitt að sjá að félögin geti verið talin stjórnunarlega aðskilin sbr. að ofan.

Viðskiptaráð leggur til að útlistað sé í a. lið 5. gr. frumvarpsins að stjórnendur og stjórnarmenn OR geti ekki setið í stjórnnum dótturfélaga OR.

Í öðru lagi má velta upp fyrirkomulagi ábyrgðargjaldsins skv. 3. gr. frumvarpsins. Vel er að það sé falið óháðum úttektaraðila að meta árlega gjaldið hvað snertir lánveitingar OR með ábyrgð til samkeppnisrekstrarins. Til að tryggja jafna samkeppnistöðu þess hluta rekstrarins við aðra aðila á markaði væri heppilegast að slíkum lánveitingum væri almennt ekki til að dreifa, s.s. með því að samkeppnishlutinn væri seldur til einkaaðila eða taka alfarið fyrir slíka fjármögnun hvað varðar þann hluta rekstrarins. Sé ekki vilji til að fara þá leið skiptir miklu að gjaldfærsla þessi sé í alla staði gagnsæ þannig að síðar rísi ekki upp deilur s.s. um að dregið séu úr arðgreiðslum til móðurfélagsins eða eigenda til að mæta gjaldinu og samkeppnisstaða á markaði sé þannig skekkt.

Til að auka gagnsæi um ferlið væri t.a.m. unnt að birta árlega forsendur að baki ákvörðun ábyrgðargjalds og arðgreiðslna, fela Orkustofnun að samþykkja endanlegar ákvarðanir á þessu sviði sem og að endurskoðendur dótturfélaga væru ekki þeir sömu. Aukið gagnsæi að þessu leyti væri í takt við áherslur eigendastefnu OR um að félagið skuli vera til fyrirmyndar um upplýsingagjöf.

Viðskiptaráð leggur til að 3. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að óheimilt verði að fjármagna samkeppnishlutann á grundvelli eigendaábyrgðar.

Í þriðja lagi er lykilforsenda fyrir því að aðskilnaður einkaleyfisstarfsemi og samkeppnisstarfsemi lukkast í samkeppnislegum skilningi að síðarnefndi reksturinn sé ekki niðurgreiddur af fyrrnefnda rekstrinum, sbr. 3. mgr. 2. gr. Þetta á bæði við í upphafi ferlisins, þ.e. yfirfærslu eigna og skulda við stofnun dótturfélaganna, og þegar félögin eru komin í fullan rekstur.

Hvað fyrra atriðið varðar koma til álita III-V. bráðabirgðaákvæði frumvarpsins um undanþágu frá skattskyldum tekjum, heimildir dótturfélaga til að nýta yfirfæranlegt rekstrartap OR og undanþágu frá stimpilgjaldi. Taka má undir röksemdir í greinargerð frumvarpsins um að óeðlilegt væri að skattar og gjöld af þessu tagi myndu falla til enda um lögbvingaðan aðskilnað rekstrarþátta að ræða. Í greinargerðinni hefði þó mátt greina hvort sambærilegt fyrirkomulag hafi gilt við innleiðingu laganna árið 2008 en á grundvelli þeirra laga hafa nokkur fyrirtæki þegar aðskilið starfsemi sína.

Þá kemur jafnframt hér til álita með hvaða hætti eignir verði færðar frá OR til dótturfélaga enda ljóst að það væri heppilegra fyrir samkeppnistöðu þess dótturfélags OR sem mun sinna samkeppnisrekstrinum að verði sé í lægri kantinum. Í greinargerð frumvarpsins er vísað til þess að heimilt sé að færa eignir á verði sem svarar til fyrningargrunna í skattskilum OR á uppskiptingardegi, þ.e. 1. janúar á næsta ári. Er þar vísað til að þetta sé í samræmi við sjónarmið að baki [52. gr. laga um tekjuskatt](#) en í 3. málsl. 52. gr. er kveðið á um að eignir og skuldir skuli færðar yfir á bókfærðu virði. Hér hefði aftur þurft samanburð í greinargerðinni við fyrirkomulagið árið 2008 til að ljóst væri hvort með þessu væri verið að skapa skattalegan aðstöðumun á milli orkufyrirtækja eður ei.

Hvað varðar seinna atriðið þá má t.a.m. líta til sameiginlegra rekstrarþátta félaganna þriggja sem frumvarpið gerir ráð fyrir að móðurfélagið sinni. Það hýsir því stoðsvið sem undir falla þættir eins og þjónusta, fjármál, umhverfismál, gæðamál o.s.frv. Hér skiptir máli að þessi þjónusta sé veitt algjörlega á viðskiptalegum forsendum til að tryggja jafna samkeppnistöðu á samkeppnishluta markaðarins. Þá má jafnframt velta upp hvað felst í 2. mgr. 4. gr. um að OR skuli skila eðlilegri arðsemi. Samkvæmt orðanna hljóðan verður ekki um lögbundna arðsemiskröfu að ræða gagnvart dótturfélögunum enda ætti slíku ekki að vera til að dreifa í samkeppnishluta starfseminnar.

Að auki má nefna í þessu samhengi bókhaldslegan aðskilnað Íslandspósts og hvernig það fyrirkomulag hefur verið í framkvæmd. Nýverið gaf Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) út [ákvörðun](#) þar sem farið er yfir fyrirkomulagið og ákveðnum leiðréttingar á kostnaðarfærslum frá samkeppnisrekstri yfir á einkarétt er hafnað nokkur ár aftur í tímann. Þó þetta sé ekki fyllilega sambærilegt dæmi, enda ekki um rekstrarlegan aðskilnað að ræða, þá er ljóst að þetta verkefni er vandasamt og líkur á að fyrirkomulagið verði ávallt umdeilt. Eins og áður segir þyrfti lítið að velta þessu fyrir sér ef samkeppnishluti starfseminnar væri í eigu

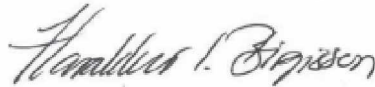
annarra aðila. Sé ekki vilji til þess þarf að tryggja að eftirlit Orkustofnunar sé markvisst og að gott samstarf verði haft við Samkeppniseftirlitið við útfærslu þessara þátta.

Viðskiptaráð leggur til að nefndin eigi virkt samráð við Samkeppniseftirlitið um þessa þætti sem og að kveðið sé á um í greinargerð frumvarpsins að samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila skv. 2. mgr. 24. gr. raforkulaga meti reglulega þá þætti er snúa að aðskilnaði starfseminnar.

Rétt er að taka það fram að með ofangreindum athugasemdum er með engu móti ýjað að því að eigendur eða stjórnendur OR muni á einn eða annan hátt haga sér þannig að samkeppni verði raskað. Ekki verður annað séð en að þeir hafi heilt yfir staðið sig með ágætum í erfiðu umhverfi undanfarinna ára. Í þessu sem og öðru er engu að síður gott að hafa vaðið fyrir neðan sig. Það kemur ekki síst OR vel að um þessa þætti gildi skýrar reglur sem draga úr líkum á hagsmunarárekstrum, bæði í reynd og ásýnd, sem og líkum á samkeppnisröskunum.

Viðskiptaráð leggur því til að frumvarpið nái fram að ganga en hvetur til þess að því verði breytt til samræmis við ofangreindar athugasemdir.

Virðingarfyllst,



Haraldur I. Birgisson
Aðstoðarframkvæmdastjóri
Viðskiptaráð Íslands