



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

9. nóvember 2010.

Fréttatilkynning

Virk samkeppni er umhverfisstefnunni mikilvæg

Skýrsla norrænna samkeppniseftirlita um samspil samkeppnisstefnu og umhverfisstefnu er komin út

- *Samkeppniseftirlitið beinir því til íslenskra stjórnvalda og atvinnulífsins að huga að samspili samkeppni og umhverfismála við mótun umhverfisstefnu.*

Fyrirsjáanlegt er að í framtíðinni munu vistvæn gildi og stefnumál hafa mun meiri áhrif á efnahagsstefnu stjórnvalda og markaðsstarfsemi heldur en hingað til. Helstu alþjóðastofnanir leggja nú mikla áherslu á að búa í haginn fyrir vistvænan hagvöxt.

Samkeppni stuðlar almennt að aukinni framleiðni og nýsköpun sem eru mikilvægir þættir við mótun vistvænna efnahagsumhverfis. Jafnframt getur virk samkeppni stuðlað að því að umhverfisstefna skili betri árangri á mörkuðum. Þannig eykur virk samkeppni líkurnar á að umhverfisstefna skili tilætluðum árangri jafnhliða því sem hagur neytenda af virkri samkeppni er tryggður. Um þetta er fjallað í nýrri skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna, *Competition Policy and Green Growth*, sem birt er á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins í dag.

Í skýrslunni er bent á að umhverfisstefna getur í sumum tilvikum leitt til minni samkeppni, þó markmið umhverfisstefnu og samkeppnisstefnu séu í grundvallaratriðum hin sömu, þ.e. að verja og efla almenna velferð. Því er mikilvægt að leitað sé leiða við úrlausn umhverfismála sem raska samkeppni eins lítið og mögulegt er.

Í skýrslunni er helstu þáttum umhverfisstefnu lýst, farið yfir úrlausnaraðgerðir sem stjórnvöld geta beitt til að draga úr skaðlegum áhrifum markaðsstarfsemi á umhverfið og eru hugsanleg áhrif þessara aðgerða á samkeppni greind. Mælt er með því að stjórnvöld beiti aðgerðum sem styðjast við markaðsúrlausnir, s.s. grænum sköttum og sölu losunarheimilda, í sem mestum mæli til þess að ná tilætluðum árangri.

Skýrslan verður sérstaklega kynnt ráðuneytum, stofnunum atvinnulífs og umhverfismála, alþingismönnum og hagsmunasamtökum í atvinnulífinu. Hún er aðgengileg á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins ásamt íslenskri þýðingu á samantekt.

„Það er afar þýðingarmikið að stuðla að því að heilbrigð samkeppni geti farið saman við stefnu stjórnvalda um að draga úr skaðlegum áhrifum sem framleiðsla og neysla hafa á umhverfið. Þetta á við bæði vegna þess að virk samkeppni stuðlar að bættum hag neytenda og vegna þess að virk samkeppni getur aukið skilvirkni umhverfisstefnu,“ segir Páll Gunnar Pálsson forstjóri Samkeppniseftirlitsins.



Ítarefni með fréttatilkynningu þann 9. nóvember 2010.

Skýrsla norrænna samkeppniseftirlita um samspil samkeppnisstefnu og umhverfisstefnu (Competition Policy and Green Growth)

- *Eftir því sem áherslan á vistvænan hagvöxt eykst í alþjóðlegri stefnumótun þeim mun meiri áhrif hefur umhverfisstefna á markaðsstarfsemi og þar með á samkeppni í ýmsum atvinnugreinum. Í þessu ljósi er mikilvægt að stjórnvöld taki tillit til samkeppnissjónarmiða við mótun og framkvæmd umhverfisstefnu.*
- *Virk samkeppni stuðlar almennt að að aukinni framleiðni og nýsköpun sem eru mikilvægir þættir við mótun vistvænna efnahagsumhverfis, m.a. á nýsprottnum mörkuðum fyrir svonefnda græna atvinnustarfsemi.*
- *Þrátt fyrir að markmið umhverfisstefnu og samkeppnisstefnu séu í grundvallaratriðum hin sömu, þ.e. að verja og efla almenna velferð, þá getur umhverfisstefna leitt til minni samkeppni og þannig rekist á við samkeppnisstefnu. Mikilvægt er að umhverfisstefna raski samkeppni eins lítið og mögulegt er svo að almenn velferð verði sem best tryggð. Þar af leiðandi hafa samkeppniseftirlit mikilvægu hlutverki að gegna við ráðgjöf til stjórnvalda í tengslum við smíði laga og reglna á sviði umhverfismála og varðandi framkvæmd umhverfisstefnu almennt.*

Þetta er meginniðurstaða norrænna samkeppniseftirlita í sameiginlegri nýrri skýrslu þeirra um samspil samkeppnisstefnu og vistvænan hagvöxt „Competition Policy and Green Growth“.

Sameiginleg grunnmarkmið samkeppnisstefnu og umhverfisstefnu

Umhverfisstefna og samkeppnisstefna byggja á sama grunnmarkmiði en það er að verja og auka almenna velferð þegnanna. Jafnframt eru bæði umhverfisstefna og samkeppnisstefna mótaðar af stjórnvöldum til þess að leiðrétta markaðsbresti. Slíkir brestir geta t.d. stafað af því að starfsemi fyrirtækis mengi hömlulaust út frá sér og valdi öðrum þannig skaða (viðfangsefni umhverfisstefnu) eða af því að fyrirtæki gæti hagnast verulega af því að eiga í samkeppnishamlandi samráði (viðfangsefni samkeppnisstefnu). Með umhverfisstefnu er leitast við að draga úr skaðlegum áhrifum framleiðslu og neyslu á umhverfið. Með samkeppnisstefnu er almennt leitast við að uppræta hvers konar samkeppnishömlur.

Vaxandi áhersla á umhverfismál á alþjóðavettvangi

Á hinum alþjóðlega stjórnmalavettvangi er nú lögð mikil og vaxandi áhersla á vistvæna nýtingu auðlinda og loftslagsmál. Í stefnuyfirlýsingu ráðherraráðs Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) sem birt var í júní 2009, er varðar vistvænan hagvöxt (e. *green growth*), eru aðildarríkin hvött til að forðast og leggja niður umhverfislega skaðleg stefnumál. Ráðherrarnir fólu jafnframt Efnahags- og framfarastofnuninni að semja vistvæna efnahagsáætlun þar sem



megináherslan skyldi vera á langtímasjónarmið. Samkvæmt stefnuyfirlýsingunni er áætluninni m.a. ætlað að endurspeglar það sjónarmið að taka beri umhverfisáhrif með í reikninginn við mat á hagsældarþróun og að stjórnvöld skuli stuðla að varanlegum og sjálfbærum hagvexti, þ.e. hagvexti sem leiðir ekki af eyðingu auðlinda eða spillingu umhverfisins. Þannig er lögð áhersla á umhverfisvæna starfshætti í atvinnugreinum og uppbyggingu vistvænna innviða og atvinnustarfsemi.

Samkeppni getur styrkt umhverfisstefnu

Öflug samkeppnisstefna getur stuðlað að því að umhverfisstefna verði skilvirkari því virk samkeppni skapar almennt hvata til að auka framleiðni og nýsköpun. Hvort tveggja stuðlar að því að dregið verði úr mengun með sem hagkvæmustum hætti. Það er því mikilvægt að samhliða viðeigandi úrlausnaraðgerðum umhverfisýfirvalda sé stuðlað að heilbrigðri samkeppni. Jafnframt er ljóst að virk samkeppni er nauðsynleg til þess að hægt sé að verðleggja mengun og önnur ytri áhrif með skilvirkum hætti á mörkuðum fyrir framseljanlegar losunarheimildir. Slíkir markaðir hafa verið skipulagðir í ýmsum vestrænum ríkjum á allra síðustu áratugum. Æskilegt er að yfirvöld kanni hvort forsendur séu fyrir slíkum markaði hérlendis því markaðir með mengunarkvóta geta aukið skilvirkni umhverfisstefnu sé rétt að þeim staðið. Loks skal á það bent að samkeppnisstefna og umhverfisstefna eiga einnig almennt samleið hvað varðar afnám umhverfislega skaðlegra styrkja.

Úrlausnaraðgerðir umhverfisýfirvalda

Meðal helstu stjórnækja eða úrlausnaraðgerða umhverfisstefnu eru innleiðing lögformlegra kvaða, sk. grænir skattar og grænir styrkir auk framseljanlegra losunarheimilda eins og áður segir. Í skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna er einnig fjallað um vistvæn opinber innkaup sem stjórnækja á þessu sviði. Vegna mikils vægis opinberra innkaupa í efnahagsstarfseminni geta stjórnvöld haft umtalsverð áhrif á þróun markaða fyrir vistvænar vörur með innkaupastefnu sinni. Öll hafa þessi stjórnækja sína kosti og galla út frá samkeppnissjónarmiðum og er bent á þá í skýrslunni. Í skýrslunni er mælt með því að markaðslausnum verði beitt í sem mestum mæli, einkum sköttum og framseljanlegum losunarheimildum. Vistvænum innkaupum ætti aðeins að beita til að ríða af baggamuninn sé hinum skaðlegu umhverfisáhrifum ekki að fullu eytt með öðrum stjórnækjum. Gæta verður þess jafnframt að staðlar sem settir eru í tengslum við vistvæn innkaup séu ekki óþarflega strangir því strangir staðlar geta leitt til verulegrar fækkunar á mögulegum söluaðilum og þar með skaðað samkeppni.

Möguleg samkeppnisvandamál tengd umhverfisstefnu

Aukinn kostnaður fyrirtækja við að fylgja umhverfisstefnu getur leitt til fækkunar fyrirtækja á mörkuðum þar sem skaðleg umhverfisáhrif eru fyrir hendi. Jafnframt getur hinn aukni kostnaður ýtt undir aðgangshömlur að viðkomandi mörkuðum. Þannig gæti það reynst hagkvæmt fyrir smá fyrirtæki að sameinast og jafnframt



erfiðara fyrir ný fyrirtæki að hasla sér völl á markaðnum. Slíkri þróun mála gæti fylgt umtalsverður kostnaður fyrir neytendur og samfélagið í heild vegna minni samkeppni. Í þessu sambandi er mikilvægt að yfirvöld geri ekki vægari kröfur til stórra fyrirtækja sem fyrir eru á markaðnum heldur en til nýrra fyrirtækja sem vilja hasla sér þar völl. Þurfa þau að varast að láta undan þrýstingi áhrifamikilla fyrirtækja sem gætu reynt að bæta samkeppnisstöðu sína með því t.d. að hvetja til óþarflega strangra staðla í því skyni að loka aðgangi að markaðnum eða ryðja smærri fyrirtækjum úr vegi. Þá er mikilvægt að umhverfisyfirvöld leitist við að beita úrlausnaraðgerðum sem raska samkeppni sem allra minnst. Í því sambandi gegna samkeppniseftirlit þýðingarmiklu hlutverki við að koma á framfæri lausnum og sjónarmiðum sem fela í sér að samkeppni raskist sem allra minnst og styðji við skilvirka framkvæmd umhverfisstefnu.

Vistvæn vottun

Vistvæn vottun hefur verið að ryðja sér til rúms í vaxandi mæli á síðustu árum. Enda þótt vottun geti dregið verulega úr kostnaði neytenda við öflun upplýsinga um vörur, þ.e. gæði þeirra og aðra eiginleika, og þannig stuðlað að aukinni skilvirkni markaða, þá er ætíð sá möguleiki fyrir hendi að reynt sé að nýta vottun til að skekkja samkeppni. T.d. gætu aðilar reynt að þrýsta á um að staðlar sem vottun byggir á séu skilgreindir þannig að þeir þrengi að keppinautum og í tilviki erlendra keppinauta gæti slíkt skaðað alþjóðleg viðskipti og samkeppni. Hérlandis hafa mál sem tengjast vottun ekki komið til kasta Samkeppniseftirlitsins enn sem komið er en ljóst er að samkeppnisyfirvöld hafa mikilvægu hlutverki að gegna í tengslum við eftirlit með því að lög séu virt og við ráðgjöf til stjórnvalda.

Nýspróttir markaðir á vistvænum grunni

Endurvinnsla á úrgangi og önnur meðhöndlun sorps (e. *waste management*) eru vaxandi atvinnugreinar í mörgum löndum. Ísland er engin undantekning í því sambandi enda þótt ýmis önnur Evrópuríki standi frammar á þessu sviði. Flest samkeppnismál sem upp hafa komið á Norðurlöndunum, er tengjast fyrirtækjum sem umhverfisstefna tekur til með beinum hætti, tilheyra þessum mörkuðum. Enginn vafi leikur á því að við móttun skipulags um þessa nýju markaði er nauðsynlegt að samráð sé haft við samkeppnisyfirvöld til að fyrirbyggja að einstökum fyrirtækjum sé falið meira markaðsvald en rök á grundvelli stærðarhagkvæmni gefa tilefni til. Nauðsynlegt er að sveitarfélög greini á milli verkefna í sorpmeðhöndlunarferlinu, s.s. á milli söfnunar og úrvinnslu, og leitist við að koma á sem mestri samkeppni á þeim verkefnasviðum þar sem ábati af stærðarhagkvæmni vegur ekki þyngra en kostnaðurinn vegna minni samkeppni.

Reynslan hefur sýnt að stefna og rekstrarskipulag á sviði umhverfismála kann að hamla samkeppni með því að auka aðgangshindranir og draga úr hvötum eða tækifærum fyrir virka samkeppni. Við útfærslu markaðslausna á sviði umhverfisstefnu er mikilvægt að huga vel að því hversu vel hinir „nýsköpuðu“ markaðir muni virka. Ef líklegt virðist, svo dæmi sé tekið, að



verðmyndun á nýsprottnum markaði muni einkennast af markaðsstyrk einstakra fyrirtækja er æskilegt að meta hvort annars konar rekstrarskipulag kæmi sér betur.