



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Alþingi
bt. utanríkismálanefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2019
Tilv.: 1904008

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins – þingsályktunartillaga um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, 777. mál (þriðji orkupakkinn)

Utanríkismálanefnd Alþingis óskaði þann 11. apríl 2019 eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins, vegna tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Samkeppniseftirlitið hefur áður veitt umsagnir og fjallað almennt um samkeppni á raforkumarkaði, svo sem í skýrslu norrænna samkeppnisyfirvalda um raforkumarkaðinn, dags. 13. september 2007. Þá veitti Samkeppniseftirlitið umsögn sína við innleiðingu fyrsta orkupakkans með setningu raforkulaga nr. 65/2003, en eftirlitið taldi lagasetninguna að meginstefnu til samræmast markmiðum þágildandi samkeppnislaga.¹ Þá hefur Samkeppniseftirlitið í nýlegum umsögnum sínum vegna breytinga á raforkulögum, lögum um Landsnet, og lögum um Landsvirkjun, áréttað mikilvægi þess að flutningsfyrirtæki raforku sé sjálfstætt gagnvart dreifiveitum, raforkusölum, og raforkuframleiðendum.²

I.

Samkvæmt framangreindri þingsályktunartillögu felast í þriðja orkupakkanum tvær tilskipanir og þrjár reglugerðir Evrópusambandsins er varða viðskipti með raforku og jarðgas, auk þess að Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) er komið á fót. Evrópusambandið samþykkti umræddar gerðir í júlí 2009 og öðluðust þær gildi í aðildarríkjum Evrópusambandsins í september sama ár.

Í umræddum ESB-gerðum þriðja orkupakkans er að finna fjölmörg atriði sem kunna að hafa áhrif á samkeppni og uppbyggingu viðkomandi markaða hérlendis. Þá hefur íslenska ríkið meðal annars fengið undanþágur frá tilteknum gerðum orkupakkans eða ákvæðum þeirra (svo sem um markað með jarðgas). Helstu þættir ESB-gerða þriðja orkupakkans sem máli skipta að mati Samkeppniseftirlitsins með tilliti til samkeppni, svo sem í ljósi hlutverks eftirlitsins, eru eftirfarandi:

¹ Sjá umsögn Samkeppniseftirlitsins (þá Samkeppnisstofnun) við 462. mál á 128. löggjafarþingi, þingskjal 2807. frá fyrra löggjafarþingi nr. 126.

² Sjá til dæmis umsögn Samkeppniseftirlitsins við 318. mál á 140. löggjafarþingi, þingskjal 624, og umsögn eftirlitsins við 115. mál á 148. löggjafarþingi, þingskjal 473.



1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 setur á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) og hefur meðal annars þann tilgang að auðvelda samstarf aðildarríkja EES-svæðisins, fjarlægja hindranir á viðskiptum með raforku og jarðgas yfir landamæri, fylla í glufur í ESB löggjöf og stuðla að skilvirkri starfsemi innri markaða fyrir raforku og jarðgas;
2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009 frá 13. júlí 2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri er ætlað að setja sanngjarnar reglur um raforkuviðskipti yfir landamæri til að auka samkeppni á innri markaðinum með raforku að teknu tilliti til sérkenna landsbundinna markaða og svæðismarkaða;
3. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 543/2013 frá 14. júní 2013 um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum, hefur að geyma reglur um söfnun og birtingu gagna frá raforkumörkuðum og er samkvæmt aðfaraorðum reglugerðarinnar m.a. ætlað að gera markaðsaðilum betur kleift að taka skilvirkar ákvarðanir um framleiðslu, notkun og viðskipti með raforku;
4. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 kveður á um sameiginlegar reglur um innri markað fyrir raforku, m.a. í eftirfarandi tilgangi:
 - að raforkufyrirtæki séu rekin í samræmi við meginreglur tilskipunarinnar til að koma á öruggum og umhverfislega sjálfbærum samkeppnismarkaði á sviði raforku, og að slíkum raforkufyrirtækjum sé ekki mismunað;
 - að tryggja borgurum þau réttindi sem kveðið er á um í sáttmálum sambandsins um frjálsa vöruflutninga, staðfesturétt og þjónustufrelsi á innri markaðnum, enda séu slík réttindi eingöngu möguleg á fyllilega opnun markaði þar sem neytendur geta sjálfir valið sér birgi og birgjum gert kleift að dreifa vöru sinni frjálst til viðskiptavina sinna;
 - að bæta afhendingaröryggi raforku og tryggja framboð allra orkugjafa á sem samkeppnishæfustu verði til neytenda og iðnaðar, m.a. til að stuðla að samkeppnishæfni á innri markaðnum;
 - að skylda aðildarríki og landsbundin eftirlitsyfirvöld til að auðvelda aðgengi nýrra afhendingaraðila raforku, með raforku frá mismunandi orkugjöfum, yfir landamæri og fyrir nýja söluaðila í orkuframleiðslu, til að tryggja samkeppni og afhendingu rafmagns á sem samkeppnishæfustu verði;
 - að tryggja aðgang án mismununar að dreifikerfi raforku, m.a. til að skapa jöfn samkeppnisskilyrði á smásölustigi og koma í veg fyrir að lóðrétt samþættir aðilar nýti sér samþættingu fyrir samkeppnisstöðu sína á markaði;
 - að fá aðildarríkin til að setja í forgang eflingu sanngjarnrar samkeppni og auðvelds aðgangs að mismunandi birgjum raforku, og að stuðla að aukningu í nýrri raforkuframleiðslugetu, svo að viðskiptavinir geti notfært sér að fullu tækifæri frjáls innri markaðar á sviði raforku.

Þá eiga hagsmunir neytenda að vera þungamiðjan í tilskipuninni, og er aukinni neytendavernd ætlað að tryggja að allir neytendur njóti góðs af markaði þar sem samkeppni ríkir. Auk þess byggir tilskipunin á áætlun um innri raforkumarkað sem ætlað er að koma á raunverulegu vali fyrir neytendur á EES-svæðinu, hvort sem þeir eru borgarar



eða fyrirtæki, nýjum viðskiptatækifærum og auknum viðskiptum yfir landamæri, m.a. í því skyni að ná aukinni skilvirkni, samkeppnishæfu verði og hærra þjónustustigi.

II.

Líkt og sjá má af frumvarpi því er varð að samkeppnislögum nr. 44/2005, sækir íslenskur samkeppnisréttur um margt fyrirmynd sína í samkeppnisreglur Evrópusambandsins og skuldbindingar íslenska ríkisins í gegnum EES-samninginn. Í IV. hluta EES-samningsins er kveðið á um samkeppnisreglur, sbr. meðal annars 53. og 54. gr. laga nr. 2/1993. Ákvæðin eru í samræmi við 101. gr. og 102. gr. starfsháttasáttmála Evrópusambandsins (e. *Treaty of the functioning of the European Union, TFEU*).

Lögfest markmið íslenskra samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna. Þá er það meðal annars lögbundið hlutverk Samkeppniseftirlitsins að framfylgja samkeppnislögum, gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Samkeppnislög taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Þá þýðir hugtakið „vara“ í skilningi laganna „*fasteignir og lausafé, þ.m.t. skip, loftför, lofttegundir, rafmagn og aðrir orkugjafar*“, sbr. 1. mgr. 2. gr. og 9. tl. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga.

Breið samstaða ríkir um að samkeppni á mörkuðum og milli fyrirtækja sé æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.³ Nánar tiltekið er virk samkeppni talin knýja fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinna gegn sóun, stuðla að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri, stuðla að því að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði, og stuðlar að þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (þ.e. ábata neytenda og framleiðenda).

Ekki er þó sjálfgefið að virk samkeppni ríki á tilteknum mörkuðum. Í því skyni að tryggja að jákvæð áhrif samkeppni gagnist almenningi hafa vel yfir hundrað ríki víða um heim sett sér samkeppnislög. Er almennt litið svo á að verndun og efling samkeppni sé nauðsynleg til þess að stuðla að aukinni framleiðni, hagræðingu og efnahagslegum vexti.

³ Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „*Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can 'cascade' to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.*“ Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) „*DTI Economics Paper no. 9, The Benefits for Competition: some illustrative UK cases*“, júlí 2004: „*Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society's interests.*“



Einstakir þættir og ætluð áhrif tiltekinna ESB-gerða þriðja orkupakkans með tilliti til samkeppni voru reifaðir hér að framan. Með vísan til framangreindra atriða, og þess að þriðji orkupakkinn er liður í uppbyggingu og framkvæmd innri raforkumarkaðar sem ætlað er að koma á raunverulegu framboði fyrir neytendur, aukinni skilvirkni og samkeppnishæfu verði fyrir raforku á EES-svæðinu, er það mat Samkeppniseftirlitsins að umræddar ESB-gerðir og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 samræmist vel markmiðum samkeppnislaga nr. 44/2005. Af þessu leiðir að Samkeppniseftirlitið er fylgjandi því að umrædd þingsályktunartillaga um staðfestingu á ákvörðun nefndarinnar verði samþykkt.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Halldór Hallgrímsson Gröndal