



Samkeppniseftirlitið,  
B.t. Vals Þráinssonar,  
Borgartúni 26, 125 Reykjavík,  
Pósthólf 5120.

Sauðárkróki, 9. febrúar 2016

### **Athugasemdir Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara við frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins um markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðinum**

Meðfylgjandi eru athugasemdir frá Flutningsjöfnunarsjóði olíuvara við frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins varðandi markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðinum.

Með kærum kveðjum,

Elín Gróa Karlsdóttir

Forstöðumaður fyrirtækjasviðs Byggingarstofnunar

og formaður stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara.



**Samantekt**

Í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins (SE) er fá ný rök að finna er varðar fyrirkomulag og tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara frá því sem stofnunin hefur hingað til haft um sjóðinn. Ályktun Samkeppniseftirlitsins í frummatsskýrslunni er sú að lög nr. 103/1994 og framkvæmd Flutningsjöfnunarsjóðs stríði gegn markmiðum samkeppnislaga. Snýr gagnrýnin að tvennu: 1) upplýsingagjöf sjóðsins og 2) stjórnarsetu.

Samkeppniseftirlitið fékk Gylfa Magnússon, dósent við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, til að gefa hagfræðiálit vegna flutningsjöfnunar á eldsneyti. Felst gagnrýnin á álit Gylfa fyrst og fremst í því að hann virðist ekki hafa kynnt sér framkvæmd og fyrirkomulag sem viðhaft er við jöfnun á flutningskostnaði olíuvara. A.m.k. var ekki leitað til stjórnar sjóðsins sem hefur með framkvæmdina að gera.

Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara var um árabíl vistaður hjá Samkeppnisstofnun. Á þeim tíma kom aldrei upp sá efi sem SE hefur nú um skipan stjórnar, að stjórnarskipan gæti verið vettvangur ólöglegs samráðs. Stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara mótmælir því að fundir stjórnar geti verið vettvangur ólöglegs samráðs.

Í mánaðarlegu tölum sem olíufélögin fá eru engar upplýsingar um samkeppnisaðila. Flutningsjöfnunarsjóður hefur ekki neinar veltutölur félaga og miðlar því engum slíkum upplýsingum. Því er haldið fram að í ársreikningi sjóðsins megi sjá nákvæmar upplýsingar um sölutölur hvers og eins olíufélags árið á undan. Þetta er alfarið röng staðhæfing. Í ársreikningi er að finna upplýsingar um álögð flutningsjöfnunarsjóðsgjöld á hvert og eitt olíufélag sem og upplýsingar um endurgreiddan flutningskostnað. Það eru allt aðrar upplýsingar en að nákvæmar upplýsingar um sölutölur séu gefnar upp í ársreikningi líkt og SE heldur fram. Bent er á að upplýsingar sem eru gefnar á öðrum vettvangi kunni að vera sambærilegar og að hafa skaðleg áhrif s.s. mánaðarlegar upplýsingar frá Hagstofu Íslands um innflutning eftir tollanúmerum og úr ársreikningum félaga sem birtar eru opinberlega. Það er mat stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara að upplýsingagjöf sem Flutningsjöfnunarsjóður Olíuvara veitir olíufélögunum sé í samræmi við lög og reglur.

Tilvist flutningsjöfnunarsjóðs og hvernig framkvæmd flutningsjöfnunar hefur verið háttáð hefur átt þátt í því þó ekki sé það markmið laga um flutningsjöfnun olíuvara að jafna verðlagningu. Tilvist sjóðsins hefur tryggt flutning á eldsneyti til afskekktari byggða landsins sem er mikilvægt atriði hvað varðar jöfnun til búsetu og öryggi íbúa.

Stjórn flutningsjöfnunarsjóðs telur að margt sé gagnrýnivert í umfjöllun SE um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara í frummatsskýrslu sinni og að ályktanir SE um starfsemi sjóðsins gangi mun lengra en efni standa til. Stjórn sjóðsins telur umfjöllun SE oft á tíðum vera óvægna og óréttláta og jafnvel byggja á röngum staðhæfingum. Það er mat stjórnar að núverandi lög hafi þjónað tilgangi sínum og að hingað til hafi þau tryggt með ásættanlegum hætti aðgengi allra landsmanna að þeim mikilvægu nauðsynjavörum sem olíuvörur eru. Það er álit stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara að sjóðurinn sé réttilega vistaður hjá Bygðastofnun enda fer sú stofnun með byggðamál í landinu. Tilvist sjóðsins er gífurlega mikilvæg fyrir landsbyggðina. Stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara er sammála niðurstöðu starfshóps viðskiptaráðherra frá 2008 um að sjóðurinn verði starfræktur áfram en að lögin um hann verði endurskoðuð m.a. með það í huga að afmarka á annan hátt þau landssvæði sem jöfnunin tekur til sem og annarra tæknilegra atriða er varða jöfnun flutningskostnaðar.

**Almennt um niðurstöður Samkeppniseftirlitsins er varðar Flutningsjöfnunarsjóðs Olíuvara**

Í frummatsskýrslu Samkeppniseftirlitsins (SE) er fá ný rök að finna er varðar fyrirkomulag og tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara frá því sem stofnunin hefur hingað til haft um sjóðinn.

Ályktun Samkeppniseftirlitsins í frummatsskýrslunni er sú að lög nr. 103/1994 og framkvæmd Flutningsjöfnunarsjóðs stríði gegn markmiðum samkeppnislaga. Snýr gagnrýnin að tvennu: 1) upplýsingagjöf sjóðsins og 2) stjórnarsetu.

SE hefur um nokkurt skeið gert athugasemdir við tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Í janúar 2008 sendi stofnunin að eigin frumkvæði, bréf til þáverandi viðskiptaráðherra dags. 9. janúar 2008 í tengslum við vinnu starfshóps ráðuneytisins um fyrirkomulag flutningsjöfnunar. Í því bréfi fullyrðir SE að í fyrirkomulagi og tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs skv. lögum nr. 103/1994 fælust samkeppnishindranir sem færu í bága við markmið samkeppnislaga. Var það álit SE þvert á vandaða álitgerð Lagastofnunar Háskóla Íslands frá 10. nóvember 1995, sem unnin var af Eiríki Tómassyni og Þorgeiri Örlygssyni. Þar kom sérstaklega fram að flutningsjöfnun geti samrýmst meginreglum samkeppnislaga. Hvort breytingar á samkeppnislögum frá þeim tíma geti leitt til annarrar niðurstöðu nú skal hér ósagt látið. Með bréfi dagsettu 28. janúar 2008 til viðskiptaráðherra sá N1 hf. sig knúid til að gera alvarlegar athugasemdir við bréf SE og þeim rökstuðningi sem þar kom fram og ásakaði stofnunina um alvarlegar rangfærslur og staðreyndarvillur.

Flest rök SE lágu því fyrir þegar niðurstaða starfshóps um fyrirkomulag flutningsjöfnunar var gefin út í júlí 2008. Meðal annars var forstjóri Samkeppniseftirlitsins sérstaklega kallaður fyrir umræddan starfshóp, en hann er enn forstjóri Samkeppniseftirlitsins, til að gera grein fyrir „*þeim samkeppnishindrunum sem felast í gjaldtöku og greiðslum úr flutningsjöfnunarsjóði olíuvara fari gegn markmiði samkeppnislaga*“ Niðurstaða nefndarinnar hvað þetta varðar var sú „*að ekki liggi fyrir með óyggjandi hætti að starfsemi sjóðsins geti talist samkeppnishamlandi á afskekktari svæðum*“. Það vekur því athygli að SE skuli enn á ný bera sömu rök sín á borð sem lið í viðleitni sinni til að hafa áhrif á að umgjörð sjóðsins verð breytt og/eða tilvist hans, enda hefur starfsemi Flutningsjöfnunarsjóðs ekkert breyst frá þessum tíma.

Ekki verður betur séð en að SE hafi dregið nokkuð úr fyrri rökum er varða starfsemi og tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara og endurspegluðust í bréfi stofnunarinnar frá 9. janúar 2008, öðru en hvað varðar skipan stjórnar og upplýsingagjöf úr sjóðnum. Þau tvö atriði, ein og sér, sem eru grundvöllur ályktunar SE geta vart talist þess eðlis að þörf sé á heildstæðri endurskoðun umgjörðar sjóðsins og/eða tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Hins vegar er stjórn sjóðsins sammála því að öll lög sé rétt að endurskoða reglulega með tilliti til samfélagslegra breytinga og áherslna löggjafans á hverjum tíma. Lög nr. 103/1994 eru þar engin undantekning. Stjórn flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara er því sammála niðurstöðu fyrrgreinds starfshóps um að sjóðurinn verði starfræktur áfram en að löggin um hann verði endurskoðuð m.a. með það í huga að afmarka á annan hátt þau landssvæði sem jöfnunin tekur til sem og annarra tæknilegra atriða er varða jöfnun flutningskostnaðar s.s. flokkaskiptingu og skilgreiningu markaða m.t.t. notkunar.

Hér á eftir er farið yfir þær athugasemdir SE um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara.

**Um álit Gylfa Magnússonar**

Samkeppniseftirlitið fékk Gylfa Magnússon, dósent við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands, til að gefa hagfræðiálit vegna flutningsjöfnunar á eldsneyti. Hvergi er í frummatsskýrslu SE gerð grein fyrir því hvaða forsendur lágu að baki því að umræddur einstaklingur var fenginn til verksins Þá er rétt að geta

Þess að Gylfi leitaði ekki með neinum hætti eftir upplýsingum frá Flutningsjöfnunarsjóði olíuvara við gerð álitis síns.

Undir margt er hægt að taka í álit Gylfa Magnússonar en annað verður að gagnrýna. Álitid er hins vegar að mestu byggt á almennri fræðilegri umfjöllun sem er áhugaverð en mis vel er hægt að heimfæra á Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara eins og hann er starfræktur. Af þeim sökum kann að vera varasamt fyrir SE að byggja sérstakar ályktanir á því.

Áhugaverð er sú niðurstaða Gylfa Magnússonar að umfang Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara sé það lítið að greiðslur í og úr honum breyti „*vart miklu um samkeppnisstöðu hvers þessara fjögurra fyrirtækja eða eðli samkeppni á milli þeirra*“ (bls. 266). Þannig er álit Gylfa Magnússonar í andstöðu við það álit sem SE hefur hingað til haft um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara en samkvæmt bréfi SE frá 9. janúar 2008 má finna eftirfarandi niðurstöðu á bls. 4: „*Að mati Samkeppniseftirlitsins er nefnd gjaldtaka og greiðslur úr flutningsjöfnunarsjóðnum til þess fallin að mismuna starfandi olíufélögum og með því skapa samkeppnishindranir á olíumarkaði.*“ Þetta verður að teljast merkilegt og eðlilegt hlýtur að vera að krefja SE sérstaks rökstuðnings á þessu misræmi.

Gagnrýna verður umfjöllun Gylfa og ályktum hans er varðar núverandi upplýsingagjöf sjóðsins sem og skipan stjórnar. Hvergi er að finna faglega umfjöllun eða rök um þá niðurstöðu hans að þetta séu „*agnúar á núverandi fyrirkomulagi*“ sbr. umfjöllun á bls. 266 í álit hans. Hér virðist frekar vera um að ræða skoðun álitsgjafa. Um þessi atriði vísast til sérstakrar umfjöllunar um upplýsingagjöf sjóðsins og skipan stjórnar.

Þá verður að gagnrýna mat Gylfa á því að núverandi kerfi byggi á nokkuð flóknum og torskildum reiknireglum og að til álita komi, verði rekstri sjóðsins haldið áfram, eins og það er orðað, að nota mun einfaldari og gagnsærri reglur við úthlutun. Felst gagnrýnin á álit Gylfa fyrst og fremst í því að hann virðist ekki hafa kynnt sér framkvæmd og fyrirkomulag sem viðhaft er við jöfnun á flutningskostnaði olíuvara. A.m.k. var ekki leitað til stjórnar sjóðsins sem hefur með framkvæmdina að gera. Af þeim sökum verður álit hans að teljast óheppilegt hvað þetta varðar. Þá er þessi niðurstaða Gylfa í andstöðu við niðurstöðu starfshóps um fyrirkomulag flutningsjöfnunar sem taldi fyrirkomulagið að mörgu leyti einfalt og skilvirkt, en nefndin gerði sér sérstakt far um að kynna sér framkvæmd og fyrirkomulag flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Niðurstaða Gylfa hvað þetta varðar endurspeglast í álit SE.

### Um stjórnarskipan flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara

Samkeppniseftirlitið hefur lengi haft af því sérstakar áhyggjur hvernig stjórnarsetu er háttað í stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara og aðkomu olíufélaganna að stjórn sjóðsins. Engin ný rök er að finna í frummatsskýrslu SE hvað þetta atriði varðar frá bréfi eftirlitsins dags. 9. janúar 2008. Rétt er að geta þess, þar sem engin umfjöllun er um það í frummatsskýrslu SE, að Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara var um árabil vistaður hjá Samkeppnisstofnun, forvera Samkeppniseftirlitsins, eða allt til þess tíma er stofnuninni var skipt upp í Samkeppniseftirlit og Neytendastofu. Við þá skiptingu færðist sjóðurinn til Neytendastofu. Var forstjóri Samkeppnisstofnunar formaður stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara og staðgengill forstjóra varaformaður. Þá átti sæti í stjórninni ráðherraskipaður skrifstofustjóri hjá viðskiptaráðuneytinu auk þess sem ráðherraskipaðir fulltrúar þriggja stærstu olíufélaganna fóru sameiginlega með eitt atkvæði. Á þeim tíma kom aldrei upp sá efi sem SE hefur nú um skipan stjórnar, að þessi stjórnarskipan gæti verið vettvangur ólöglegs samráðs. Á þeim tíma fór samhliða fram umfangsmikil rannsókn af hálfu Samkeppnisstofnunar á meintri markaðsmisnotkun olíufélaganna og ólöglegu samráði þeirra á milli. Ljóst var að hið meinta ólöglega samráð hafði ekkert með stjórnarsetu olíufélaganna í stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara að gera. Meint fundarhöld vegna hins ólöglega samráðs olíufélaganna voru á allt öðrum vettvangi.

Varðandi bréf SE frá 9. janúar 2008, en um nákvæmlega sama rökstuðning er þar að ræða og í frummatsskýrslu SE, þótti stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara rétt að gagnrýna sérstaklega aðfinnslur SE um stjórnskipan og ritaði í þeim tilgangi bréf til viðskiptaráðherra. Í bréfi stjórnar dags. 9. júní 2008 kom meðal annars eftirfarandi fram:

*„Tekið var til umfjöllunar erindi Samkeppniseftirlitsins til viðskiptaráðherra hr. Björgvins G. Sigurðssonar, sem Flutningsjöfnunarsjóði olíuvara barst afrit af. Í erindinu er lýst mati Samkeppniseftirlitsins á fyrirkomulagi og tilvist flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara lýsir vonbrigðum með efnistöð Samkeppniseftirlitsins varðandi ýmis atriði sem fram koma, m.a. þeirra dylgja að ráðherraskipaðir fulltrúar í stjórn sjóðsins noti vettvang stjórnarinnar jafnvel til ólöglegs samráðs. Sérstaka athygli vekur að auk fulltrúa þriggja olíufélaga skipa stjórn sjóðsins, lögfræðingur frá viðskiptaráðuneytinu og fyrrverandi staðgengill forstjóra Samkeppnisstofnunar, sem fulltrúi Neytendastofu“*

Þessi afstaða stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara hefur ekki breyst þrátt fyrir að Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara hafi nú færst til Bygðastofnunar. Enda hafa engin ný rök komið frá SE sem breyta þessari afstöðu. Stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara mótmælir því að fundir stjórnar geti verið vettvangur ólöglegs samráðs.

Í frummatsskýrslunni kemur fram að SE sjái engin efnisleg rök fyrir aðkomu olíufélaganna að stjórn sjóðsins. Því er til að svara að fundir stjórnarinnar hafa verið afar faglegir og aðkoma olíufélaganna að stjórninni hefur reynst framkvæmdinni gagnleg. Hjá þeim liggur mikil þekking á tilhögun olíuflutninga sem reynst hefur mikilvæg við framkvæmd laga nr. 103/1994. Af þeim sökum er því mótmælt að engin efnisleg rök séu fyrir aðkomu olíufélaganna að stjórn Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara.

Það er álit stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara að sjóðurinn sé réttilega vistaður hjá Bygðastofnun enda fer sú stofnun með byggðamál í landinu. Tilvist sjóðsins er mikið byggðamál eins og réttilega er bent á í frummatsskýrslu SE bls. 260 þar sem segir: „Jöfnun flutningskostnaðar olíuvara er fyrst og fremst réttlætt með byggðasjónarmiðum, þ.e. henni er nánar tiltekið ætlað að jafna verð á olíuvörum og þar með lífskjör einstaklinga og starfsskilyrði fyrirtækja milli landssvæða á Íslandi.“

### Um upplýsingagjöf Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara

Samkeppniseftirlitið virðist leggja mikla áherslu á þá upplýsingagjöf sem veitt er af sjóðnum og skaðsemi hennar, hvort heldur sem er með mánaðarlegum upplýsingum um heildarsölu eldsneytis í landinu eða upplýsingum úr ársreikningi Flutningsjöfnunarsjóðs. SE virðist hins vegar lítið spá í það hvort og þá hvaða upplýsingar eru gefnar á öðrum vettvangi og hvort þær séu sambærilegar og kunni að hafa skaðleg áhrif. Má hér t.a.m. nefna skyldu olíufélaganna, til að leggja fram ársreikninga á ósamanadregnu formi fyrir alla að hafa aðgang að en þar er að finna ýmsar fjárhagsupplýsingar sem ekki síður geta valdið röskun á samkeppni. Með nákvæmum upplýsingum úr ársreikningum er tiltölulega auðvelt að reikna markaðshlutdeild hvers olíufélags um sig sem og að hægt væri hægt að beita ýmsum öðrum samkeppnishamlandi aðgerðum svo sem að reikna út þolmörk einstakra félaga til að þola samkeppni og til hvaða aðgerða fjárhagslega sterkir aðilar á markaði gætu gripið til að ryðja veikari aðilum af markaði. Með sama hætti má heimfæra einu röksemd SE fyrir skaðlegum áhrifum upplýsingagjafar Flutningsjöfnunarsjóðs: „Augljóst er að upplýsingagjöf um nákvæmar fjárhagslegar upplýsingar hvers félags til ársreikningaskrár sé til þess fallið að minnka óvissu hvers olíufélags um stöðu sína á markaðnum. Er þetta til þess fallið að raska samkeppni.“

Neðst á bls 142 í kafla 5.7.2 er því haldið fram að í ársreikningi sjóðsins megi sjá nákvæmar upplýsingar um sölutölur hvers og eins olíufélags árið á undan. Þetta er alfarið röng staðhæfing. Í ársreikningi er að finna upplýsingar um álögð flutningsjöfnunarsjóðsgjöld á hvert og eitt olíufélag sem og upplýsingar

um endurgreiddan flutningskostnað. Það eru allt aðrar upplýsingar en að nákvæmar upplýsingar um sölutölur séu gefnar upp í ársreikningi líkt og SE heldur fram. Alls óvíst er hvort hægt sé að lesa úr þeim upplýsingum nákvæmar sölutölur þar sem álögd flutningsjöfnunarsjóðsgjöld geta breyst innan ársins enda er stjórninni lagt til skv. lögum að ákvarða flutningsjöfnunarsjóðsgjöld til þriggja mánaða í senn. Þau geta því tekið breytingum á 3 mánaða fresti. Þá er hvergi að finna í ársreikningi upplýsingar varðandi eldsneyti sem af einhverjum ástæðum er undanþegið flutningsjöfnunarsjóðsgjaldi né heldur sundurgreiningu upplýsinga eftir ólíkum mörkuðum. Upplýsingar þessar geta því vart talist nákvæmar eða til þess fallnar að raska samkeppni. Þannig yrði vinnsla á sölutölum úr gögnum ársreiknings Flutningsjöfnunarsjóðs oftast bjöguð og beita þyrfti spámennsku um ýmis atriði til að nálgast mögulegar sölutölur einstakra félaga. Fullyrðing Samkeppniseftirlitsins um að í ársreikningi Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara megi finna upplýsingar um nákvæmar sölutölur hvers og eins olíufélags er því röng.

Þá er rétt að nefna að Hagstofa Íslands gefur út mánaðarlega nákvæmar upplýsingar um innflutning eftir tollanúmerum. Sú flokkaskipting er svipuð þeirri flokkaskiptingu sem er grundvöllur upplýsingagjafar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Núverandi fyrirkomulag innflutnings á olíuvörum er með þeim hætti að erlendur birgi á allar birgðirnar sem eru í tönkum helstu birgðastöðva og innflutningur á sér stað þegar dreifingaraðilar eldsneytis á Íslandi sækja olíu til viðkomandi birgðastöðva. Þar af leiðandi liggur innflutningur nú nálægt því magni sem selt er hverju sinni. Þannig geta olíufélögin unnið sambærilegar upplýsingar, og Flutningsjöfnunarsjóður veitir, með því að skoða eigin innflutning í samanburði við innflutning eftir tollskrárnúmerum sem Hagstofa Íslands gefur út mánaðarlega fyrir allar innfluttar vörur til landsins. Til að gefa hugmyndir um sambærileika þessara gagna þá nam heildar mismunur á milli innflutts magns í bensíni á árinu 2014 og sölu sem gefin var upp til Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara 0,44% í bensíni, 1,26% í gasolíuftegundum og 4,21% annarri olíu til brennslu. Ljóst má því vera að ansi nákvæmar upplýsingar um markaðshlutdeild er hægt að lesa út með því einu að skoða innflutning ákveðinna tollnúmera sem Hagstofa Íslands gefur út mánaðarlega.

Rétt er að benda SE á framangreindar staðreyndir um aðrar stofnanir sem veita nákvæmar og / eða sambærilegar upplýsingar. Í ljósi þeirra áhyggja sem SE hefur varðandi upplýsingagjöf Flutningsjöfnunarsjóðs er jafnframt rétt að vekja athygli á því hvort ekki sé ástæða fyrir SE að hefja rannsókn á því hvort lög um ársreikninga er varða skyldu til að afhenda upplýsingar til opinberrar birtingar sem og upplýsingagjöf frá Hagstofu Íslands, eða önnur upplýsingagjöf, sé til þess fallin að raska samkeppni.

Flutningsjöfnunarsjóður hefur veitt upplýsingar, til þeirra sem eftir þeim upplýsingum hafa óskað, sem hann telur rétt og skylt að veita með hliðsjón af upplýsingalögum nr. 140/2012, og er þar meðal annars um að ræða sambærilegar heildartölur og Hagstofa Íslands t.a.m. gefur út. Þá er Flutningsjöfnunarsjóði skylt, sbr. 14 gr. fyrrnefndra laga, að veita upplýsingar, sé þess óskað, um þá sjálfa sem lúta opinberri skráningu. Það er rangt sem fram kemur í frummatsskýrslu SE sem og álit Gylfa Magnússonar að verið sé að miðla til olíufélaganna „tiltölulega nákvæmum upplýsingum um veltu o.fl. á mörkuðum fyrir olíuvöru sem verða til“ í tengslum við starfsemi sjóðsins. Í þeim mánaðarlegu tölum sem olíufélögin hafa óskað eftir fá þau engar upplýsingar um samkeppnisaðila. Flutningsjöfnunarsjóður hefur ekki yfir neinum veltutölum að ráða og miðlar því engum slíkum upplýsingum. Þá miðlar sjóðurinn engum upplýsingum um einstök markaðssvæði né greinanlegum upplýsingum á notendur. Þannig eru þær upplýsingar sem miðlað er afar takmarkandi þegar taka á raunverulegar ákvarðanir / eða ekki, sem hafa áhrif á samkeppni. Engin efnisleg rök færð fyrir því af hálfu SE að sú upplýsingagjöf sem lesa má úr ársreikningi Flutningsjöfnunarsjóðs eða þær tölur sem olíufélögin fá mánaðarlega raski samkeppni. Hvergi er skilgreint hvaða upplýsingar eru nákvæmar, hvaða upplýsingar séu í / ekki í samræmi við gildandi lög, né heldur skoðað hvort og þá hvaða sambærilegar upplýsingar olíufélögin geti orðið sér úti

um á öðrum vettvangi. Sú röksemd SE að með því að olufélögin hafi einhverja hugmynd um heildar stærð sína á markaði letji þau til samkeppni stenst ekki ein og sér og er fullyrðingu þessari því hafnað. Þess þá heldur má með sama hætti halda því fram að þessi upplýsingagjöf auki samkeppni. Félag sem sér minnkandi hlutdeild gæti því brugðist fyrr við með aðgerðum til að auka hlutdeild sína og félag sem sér aukna hlutdeild getur þá séð hvort markaðsaðgerðir hafi skilað árangri.

Það er mat stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara að upplýsingagjöf sem Flutningsjöfnunarsjóður Olíuvara veitir olufélögunum sé í samræmi við lög og reglur. Álit SE eitt og sér getur ekki ákvarðað það hvaða upplýsingar séu gefnar og hvaða ekki. Hér er Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara bundinn af öðrum lögum er varðar skyldu til upplýsingagjafar s.s. lögum nr. 140/2012.

### Um framkvæmd flutningsjöfnunar

Bæði í áliti Gylfa Magnússonar og í frummatsskýrslu SE er að því fundið að regluverk sjóðsins sé flókið og slíkt regluverk sé til þess fallið að draga almennt úr gagnsæi. Regluverk þetta er ekki yfir gagnrýni hafið og að sjálfsgöðu eðlilegt að það sé endurskoðað. Hins vegar hefur ekki komið upp sú gagnrýni frá þeim aðilum sem njóta endurgreiðslna úr kerfinu að um flókið regluverk sé að ræða. Gagnrýni þeirra hefur beinst að öðrum atriðum en að kerfið sé flókið. Endurgreiðslukerfi Flutningsjöfnunarsjóðs hefur þróast mikið í gegnum árin en áður var það einfaldara sem leiddi til mismununar í jöfnun á flutningskostnaði. Grunnur kerfisins er í reynd ekki svo flókinn en kerfið byggir á því að einungis umframkostnaður sem til fellur er jafnaður. Hann er jafnaður með þeim hætti að horft er til hagkvæmasta flutningsmáta hverju sinni. Þannig fá skilgreindir staðir endurgreiðslutaxta sem að mestu er ákvarðaður út frá vegalengd frá næstu innflutningsbirgðastöð í viðkomandi tegundarflokki. Þannig tryggir kerfið það að flutningsjöfnun fæst ekki greidd nema að raunverulegir flutningar hafi átt sér stað á viðkomandi stað. Þá tryggir kerfið það að ekki er flutningsjafnað meira en sem nemur raunverulegum flutningskostnaði og þannig er tryggt að ekki er hægt að misnota kerfið og njóta styrkja vegna flutningskostnaðar sem ekki hefur fallið til. Fyrir vikið er allt eftirlit með greiddum styrkjum úr Flutningsjöfnunarsjóði einfalt. Sú einfalda mynd sem Gylfi Magnússon virðist telja hugsanlega, sbr. hugmynd hans á bls. 8 í áliti sínu um að byggja á skiptingu landsins í nokkur svæði og greiða ákveðna upphæð með hverjum lítrar af olíu af tiltekinni tegund sem seld er á hverju svæði, er í reynd lýsing á núverandi kerfi eins og það er uppbyggt í dag. Munurinn felst kannski helst í því að núverandi kerfi gengur einu skrefi lengra því hin skilgreindu svæði geta verið svo innbyrðis misjöfn og langt á milli staða og söluaðila olíuvara að slík einföldun gæti leitt til merkjanlegrar mismununar.

Alla einföldun á núverandi kerfi þarf að skoða af kostgæfni. Þá þarf að taka tillit til ýmissa atriða. Í fyrsta lagi er óheimilt að jafna kostnað innan evrópska efnahagssvæðisins nema að því marki að um umframkostnað umfram önnur markaðssvæði sé að ræða. Einföldun kerfisins kann að leiða til misnotkunar sem og að brotið yrði á regluverki EES um endurgreiðslu umframkostnaðar. Þessa þætti þyrfti a.m.k. að hafa sérstaklega í huga. Þá verður að horfa til þess að olíuflutningar eru mjög sérhæfðir og flutnings- og birgðakerfi sem þarf til dreifingar á olíuvörum er dýrt og háð ýmsum reglum s.s. um mengunarvarnir, olíulitun o.fl. Þá verður að horfa til þess að dreifingaraðilar olíu eru sömu aðilarnir og þeir sem sinna olíusölu beint eða félög sem beint eru í þeirra eigu. Þannig eru dreifingaraðilar olíuvara í dag einungis þrír. Þannig myndu styrkgreiðslur úr jöfnunarkerfinu áfram verða til sömu aðila og er í dag því væntanlega yrði óframkvæmanlegt að setja upp kerfi þar sem notendur, einstaklingar og fyrirtæki, myndu sækja um endurgreiðslur.

Aðrar hugmyndir sem Gylfi Magnússon veltir upp um fyrirkomulag flutningsjöfnunar koma að mati stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara vissulega til greina, uppfylli þau markmið laga um flutningsjöfnun olíuvara.



## Önnur atriði

Mikils misskilnings gætir í skýrslu SE í kafla 8.2.3 um álagningu gjalda og endurgreiðslu á flutningskostnaði olíuvara. Öll sú umræða í skýrslunni, og SE leggur mikla áherslu á, sem felst í „nettó“ áhrifum á inn- og útgreiðslum úr flutningsjöfnunarsjóði, hvað hvert félag er að greiða „nettó“ í sjóðinn eða fá „nettó“ úr honum, er afar villandi og til þess fallin að gefa ranga mynd af starfsemi Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Álögð flutningsjöfnunarsjóðsgjöld eru í eðli sínu skattar sem lagðir eru á allt selt magn eldsneytis í landinu. Þar greiða allir notendur olíuvara sama gjald og þar er engin mismunun sem raskar samkeppni. Þannig er álagning flutningsjöfnunarsjóðsgjalds sambærileg álagningu annarra skatta svo sem álagningu virðisaukaskatts, bensíngjalds, olíugjalds, kolefnagjalds svo eitthvað sé nefnt. Í ljósi þess er álagning flutningsjöfnunarsjóðsgjalds ekki meira samkeppnishamlandi en álagning annarra skatta sem lagðir eru á vöru og þjónustu. Lögjafinn hefur hins vegar ákveðið að flutningsjöfnunarsjóðsgjald það sem lagt er á olíuvörur skuli sérgreint til niðurgreiðslu á kostnaði sem fellur til við umfram flutninga á landsbyggðinni. Þannig er reynt að haga stýringu sjóðsins á hverju ári að öllum tekjum sjóðsins sé varið í að endurgreiða flutningskostnað sem fellur til, þannig þó að ákveðinna öryggismarka er gætt. Því er það markmið sjóðsins að afkoma hvers árs sé sem næst núlli. Það sama verður ekki sagt um ýmis önnur álögð gjöld sem í upphafi var ætlað að mæta ákveðnum útgjöldum svo sem viðhaldi og endurbótum á vegakerfi landsins. Það er því rangt að halda því fram að það séu olíufélögin sem greiða í sjóðinn eins og haldið er fram í skýrslu SE (bls. 262 8.2.3). Þeim ber hins vegar að innheimta þetta gjald og skila í ríkissjóð líkt og þeim ber að innheimta og skila öðrum sköttum og gjöldum. Alls er því óvíst að þó breyting yrði á fyrirkomulagi og/eða tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara að flutningsjöfnunarsjóðsgjald, eða sambærileg skattlagning, yrði aflögð. Sé það vilji lögjafans að greiða niður flutninga á olíuvörum, hvernig sem það er gert, þá þurfa þeir fjármunir að koma með einhverjum hætti. Ef flutningsjöfnunarsjóðsgjalds nyti ekki lengur við yrði að taka þá fjármuni af öðrum álögðum gjöldum, hækka þau eða skerða aðra opinbera þjónustu. Því er ekki sjálfgefið að önnur aðferð en nú er beitt við niðurgreiðslu flutningskostnaðar í dag myndi leiða til þeirra breytinga sem vænst yrði.

Gagnrýna verður sérstaklega umfjöllun SE um rekstrarkostnað sjóðsins. Umfjöllunin byggir ekki á neinum faglegum staðreyndum. Hvað SE hefur fyrir sér um að rekstrarkostnaður sé tiltölulega hár er hulin ráðgáta. Þá er ótækt að rekstrarkostnaður sjóðsins sé skoðaður í hlutfalli við nettó greiðslur úr sjóðnum, sbr. umfjöllun SE á bl. 264, og í því ljósi metinn tiltölulega hár. Engin úttekt var gerð af hálfu SE á rekstrarkostnaði sjóðsins, né var hann skoðaður með tilliti til umfangs eða þess hversu vel sjóðnum tækist að uppfylla lagaleg markmið sín. Þá er rétt að geta þess að SE tekur ekki tillit til lagbreytinga á lögum 103/1994 sbr. lög nr. 131/2013. Við þá lagabreytingu sem fram kemur í 2. gr. þeirra laga má gróflega áætla að rekstrarkostnaður Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara hafi helmingast frá þeim kostnaði sem SE hafði til hliðsjónar í frummatsskýrslu sinni. Það er því álit stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara að umfjöllun SE um rekstrarkostnað sjóðsins sé ótæk með öllu.

Mótmælt er eftirfarandi fullyrðingu sem fram kemur í kafla 8.2.2 á blaðsíðu 261 varðandi umfjöllun um fyrirkomulag inn- og útgreiðslna. Er þar verið að bera saman þá aðila sem annast olíusölu í öllum landshlutum, og hafa því heimild til að gera upp „nettó“ við sjóðinn, við þá aðila sem ber að gera upp flutningsgjald við innheimtu aðflutningsgjalda. Í þeirri umfjöllun SE kemur eftirfarandi fram: „*Leiðir fyrrgreint til þess að innflytjendur sem ekki eiga rétt á endurgreiðslu úr sjóðnum fá að jafnaði þremur mánuðum skemmri gjaldfrest en þeir innflytjendur sem eiga rétt á endurgreiðslu úr sjóðnum.*“ Hér hefur SE ekki tekið tillit til þeirra gjaldfresta sem aðrir innflytjendur eiga möguleika á samkvæmt bráðabirgðarákvæði í tollalögum nr. 88/2005. Sá gjaldfrestur getur verið umtalsverður hluti af fyrrnefndum þriggja mánaða uppgjörstíma.

Neðst í kafla 8.2.3 er fullyrt að um þrjú fjórðu hlutar styrkja flutningsjöfnunarsjóðs hafi verið vegna bifreiðaeidsneytis. Það er ekki rétt. Lætur frekar nærri að hlutfall þetta sé á milli 43-45%.

Mótmælt er umfjöllun um Flutningsjöfnunarsjóð sements og afnám hans í tengslum við umfjöllun um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara og ekki verður séð hvað sá sjóður tengist markaðsrannsókn SE á eldsneytismarkaðnum. Virðist SE ganga það eitt til með umfjöllun sinni að gera lítið úr markmiðum og tilvist Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Þá skal á það bent að engin úttekt hefur farið fram á því hvort afnám Flutningsjöfnunarsjóðs sements hafi leitt til lakari lífskjara í landsbyggðunum en líklegt verður að teljast að verð á sementi hefði hækkað þar í kjölfar afnáms sjóðsins og þannig hert frekar að byggðum landsins sem undir högg eiga að sækja.

Mótmælt er fullyrðingu sem fram kemur í kafla 8.2.1 en þar kemur eftirfarandi fram í umfjöllun SE um jöfnun flutningskostnaðar: „*Jöfnun flutningskostnaðar er fyrst og fremst réttlætt með byggðasjónarmiðum, þ.e. henni er nánar tiltekið ætlað að jafna verð á olíuvörum og þar með lífskjör einstaklinga og starfsskilyrði fyrirtækja milli landsvæða á Íslandi. Er henni þannig ætlað að tryggja sama orkuverð alls staðar á landinu*“ Þetta er rangt. Tilgangur flutningsjöfnunarsjóðs kemur skýrt fram í lögum um nr. 103/1994 en í 2.gr. laganna kemur eftirfarandi fram „*[Byggðastofnun],<sup>1)</sup> að fenginni tillögu stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara, ákveður gjald á olíuvörum skv. 1. mgr. fyrir minnst þrjú mánuði í senn og skal fjárhæð flutningsjöfnunargjalds hvers flokks, sbr. 4. gr., við það miðuð að tekjur af gjaldinu nægi til að greiða flutningskostnað á því magni af framangreindum olíuvörum sem flytja þarf frá næstu innflutningshöfn eða olíuhöfn til þeirra olíuhafna eða útsölustaða sem jöfnun flutningskostnaðar nær til svo að fullnægt verði eftirspurn eftir þeim olíuvörum sem dreift er þaðan.*“ Þannig er flutningsjöfnunarsjóði ekki ætlað að tryggja sama verð heldur er honum ætlað það hlutverk að tryggja það að eftirspurn eftir olíu á landsbyggðinni sé fullnægt. Með öðrum orðum er Flutningsjöfnunarsjóði ætlað það hlutverk að tryggja skynsamlegt aðgengi allra landsmanna að olíuvörum. Þá kemur skýrt fram í 10. grein laganna að verðlagning á olíuvörum skuli að öðru leyti fara eftir samkeppnislögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Hins vegar hefur verðlagning olíuvara verið með þeim hætti að allir landsmenn hafa notið svipaðrar verðlagningar. Það er afar ánægjulegt fyrir einstaklinga og atvinnurekstur í afskekktari byggðum landsins. Tilvist flutningsjöfnunarsjóðs og hvernig framkvæmd flutningsjöfnunar hefur verið háttáð hefur á sinn þátt í því þó ekki sé það markmið laga um flutningsjöfnun olíuvara að jafna verðlagningu. Tilvist sjóðsins hefur tryggt flutning á eldsneyti til afskekktari byggða landsins sem er mikilvægt atriði hvað varðar jöfnun til búsetu og öryggi íbúa.

### Lokaorð

Stjórn flutningsjöfnunarsjóðs telur að margt sé gagnrýnisvert í umfjöllun SE um Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara í frummatsskýrslu sinni og að ályktanir SE um starfsemi sjóðsins gangi mun lengra en efni standa til. Stjórn sjóðsins telur umfjöllun SE oft á tíðum vera óvægna og óréttláta og byggja á röngum staðhæfingum að flestu leyti. Það er mat stjórnar að núverandi lög hafi þjónað tilgangi sínum og að hingað til hafi þau tryggt með ásættanlegum hætti aðgengi allra landsmanna að þeim mikilvægu nauðsynjavörum sem olíuvörur eru. Þær 300-400 milljónir sem varið er til málaflokksins er í reynd ekki há fjárhæð til að tryggja það aðgengi. Þá verður ekki annað lesið út úr frummatsskýrslunni en að álagning gjalda, endurgreiðsla kostnaðar og þar með grundvallar starfsemi Flutningsjöfnunarsjóðs, eins og henni er háttáð í dag, samræmist markmiðum samkeppnislaga.

Fyrir hönd stjórnar Flutningsjöfnunarsjóðs Olíuvara



Elín Gróa Karlsdóttir, formaður stjórnar