

Samkeppniseftirlitið

b.t. Páls Gunnar Pálssonar/ Vals Þránínssonar

Borgartúni 26

125 Reykjavík

Reykjavík, 18. febrúar 2016.

Efni; Markaðsrannsókn Samkeppniseftirlitsins á eldsneytismarkaði – frummatsskýrsla.

Vísað er til bréfs Samkeppniseftirlitsins til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) dags. 4 desember 2015. Í bréfinu er vísað til skýrslu nr. 2/2015 er ber heitið *Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaði – Frummatsskýrsla*. Skýrslan hefur að geyma frumniðurstöður úr markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum. Í henni er m.a. fjallað um aðstæður og háttsemi á markaðnum sem taldar eru hindra samkeppni, almenningi og samfélaginu til tjóns.

Frummatsskýrslan er liður í markaðsrannsókn sem felur í sér athugun á því hvort grípa þurfi til aðgerða gegn aðstæðum sem raska samkeppni almenningi til tjóns. Með birtingu skýrslunnar er kallað eftir sjónarmiðum og athugasemdum við það frummat sem í henni birtist og er LSR gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum og athugasemdum við skýrsluna og efni hennar.

Umfjöllun um LSR í frummatsskýrslunni er að finna í kafla 5.6. Athugasemdir LSR takmarkast því við þá umfjöllun en LSR hefur ýmsar athugasemdir við þau sjónarmið og fullyrðingar sem fram koma í kaflanum.

Í kafla skýrslunnar nr. 5.6.3 er fjallað sérstaklega um eignatengsl. Þar er tekið fram að eignarhald tveggja fyrirtækja sem starfa á eldsneytismarkaði, þ.e. N1 og Skeljungs sé nokkuð dreift og að margir hluthafar Skeljungs og N1 eigi töluverðan hlut í báðum félögum. Í kaflanum kemur fram að um 52% eigenda Skeljungs eiga um 24% hlut í N1 og er þar tiltekin saman eignarhlutur Arion banka ásamt eignarhlut nokkurra lífeyrissjóða. Í skýrslunni er því haldið fram að umrædd eignatengsl hafi þau áhrif að meirihluti eigenda Skeljungs hafi beinan hag af því að fyrirtækið keppi ekki jafnmikið við N1 eins og aðra keppinauta á markaðnum (e. Horizontal unilateral effect). Horfa þurfi til þess hvernig og hversu mikil eignatengslin eru m.t.t. möguleika til áhrifa í félaginu með skipan stjórnarmanna o.s.frv.

Í skýrslunni kemur fram að „líklegt“ sé að eign LSR og Gildis geti haft skaðlegustu áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum, þegar greind eru eignatengsl á milli Skeljungs og N1. Meginástæða þess vegna LSR er sú að hann er annar stærsti hluthafinn í báðum olíufélögum. Tekið er fram að augljóst sé að LSR hafi í því ljósi möguleika á að hafa áhrif á stefnu viðkomandi fyrirtækja.

Ofangreind fullyrðing er ekki studd atburðum sem átt hafa sér stað. Í dæmaskyni er þó nefnt að fyrir hvern seldan lítra sem Skeljungur missir yfir til N1, s.s. vegna verðhækkunar sem leiðir

til þess að viðskiptavinir færa sig yfir til N1, þá vinnur LSR sem hluthafi upp hluta af tapinu vegna vegna eignarhlutar síns í N1. Að mati LSR er hér um töluverða einföldun að ræða.

Í umfjölluninni er síðan metið heildstætt að það „megi álykta“ að eign LSR í Skeljungu og N1 geti haft skaðleg áhrif á samkeppni á eldsneytismarkaðnum. Jafnframt er fullyrt að eignarhald LSR í Skeljungu og N1 dragi úr hvata fyrirtækjanna til þess að keppa á eldsneytismarkaðnum og auðveldi samhæfða hegðun á markaðnum.

LSR gerir athugasemdir við þær ályktanir sem fram koma í frummatsskýrslunni og telur þær lítt rökstuddar. LSR er fagfjárfestir sem starfar á grundvelli laga nr. 1/1997 en hlutverk sjóðsins er að tryggja sjóðfélögum, eftirlifandi mökum þeirra og börnum lífeyri. Jafnframt gilda um sjóðinn lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Samkvæmt þeim lögum er það hlutverk lífeyrissjóðsins að taka við iðgjöldum af sjóðfélögum og ávaxta fé hans með hliðsjón af þeim kjörum sem best eru boðin á hverjum tíma með tilliti til ávöxtunar og áhættu. Hlutverk LSR er því lögbundið eins og að framan greinir.

LSR kemur ekki að nokkru leyti að daglegum rekstri þeirri fyrirtækja sem sjóðurinn fjárfestir í hverju sinni, hvort sem um er að ræða ákvarðanir um verðlagningu, viðskiptastefnu eða annað sem tengist rekstri. LSR hefur jafnframt ekki afskipti af stjórnarstörfum einstaklinga í viðkomandi fyrirtæki sem sjóðurinn hefur fjárfest í.

LSR starfar eftir hluthafastefnu sem stjórn sjóðsins hefur samþykkt. Í hluthafastefnunni kemur m.a. fram að stjórnarmönnum sjóðsins og framkvæmdastjóra sé óheimilt að taka sæti í stjórnnum fyrirtækja í umboði sjóðsins eða sitja í stjórnnum fyrirtækja sem sjóðurinn fjárfestir í. Það sama á við um starfsmenn sjóðsins, nema að þeim er heimilt að taka sæti í stjórnnum, fjárfestingarráðum og ráðgjafarráðum fyrirtækja sem stofnuð eru til að sinna sérstökum þáttum í starfsemi sjóðsins eða fyrirtækjum, sem sjóðurinn á hlut í, og hafa eingöngu fjárvörslu og fjármálaumsýslu að markmiði. Í hluthafastefnu sjóðsins kemur það jafnframt skýrt fram að geri LSR tillögu um stjórnarmenn í fyrirtæki sem sjóðurinn hefur fjárfest í, hefur LSR ekki bein afskipti af stjórnarstörfum viðkomandi einstaklings eftir að hann hefur verið kosinn í stjórn fyrirtækisins. Viðkomandi einstaklingur situr í stjórn viðkomandi fyrirtækis í þágu allra hluthafa, ekki eingöngu LSR. LSR leggur áherslu á að stjórnarmenn í fyrirtækjum sem sjóðurinn fjárfestir í sinni stjórnarstarfi sínu af heilindum, í samræmi við góða stjórnarhætti og séu sjálfstæðir í störfum sínum. Stjórnarmaður sem verður t.a.m. uppvis að því að fara gegn hagsmunum viðkomandi fyrirtækis mun ekki fá stuðning LSR til áframhaldandi stjórnarsetu, en að öðru leyti er LSR ekki að hlutast til um störf einstakra stjórnarmanna.

Í hluthafastefnunni er lögð áhersla á að fyrirtæki sem sjóðurinn fjárfestir í sýni ábyrgð gagnvart samfélagslegum gildum, umhverfinu og að starfað sé í samræmi við viðurkenndar leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja. LSR sem fjárfestir leggur því almenna áherslu á að í fyrirtækjum sem sjóðurinn fjárfestir í sé lögð áhersla á ábyrga og viðurkennda stjórnarhætti eins og nánar er útlistað í hluthafastefnunni. Eignarhlutdeild LSR í viðkomandi fyrirtæki felur hins vegar ekki í sér íhlutun eða afskipti af daglegri stjórnun eða rekstri viðkomandi fyrirtækis, eins og að framan er rakið.

Eins og greint hefur verið frá starfar LSR m.a. skv. lögum nr. 129/1997 þar sem kveðið er á um hvernig lífeyrissjóðum er heimilt að ávaxta fé sitt. Í lögunum kemur m.a. fram að

Lífeyrissjóðum er ekki heimilt að eiga meira en 15% af hlutafé í hverju fyrirtæki. Hámarkseignarhlutdeild LSR í hverju fyrirtæki sem sjóðurinn fjárfestir í getur því aldrei orðið meiri en 15%. Eignarhlutdeild LSR í hverju fyrirtæki er því alltaf óveruleg lögum samkvæmt. LSR gæti aldrei eignast meirihluta í þeim fyrirtækjum sem sjóðurinn fjárfestir í eða haft veruleg áhrif á viðkomandi fyrirtæki með hlutafjäreign sinni og þar með raskað samkeppni á einhvern hátt.

Með hliðsjón af framangreindu er því ljóst að möguleikar LSR á því að hafa áhrif á stefnu N1 og Skeljungs eru mjög takmarkaðir og er fullyrðingu um annað sem fram kemur í skýrslunni hafnað af hálfu LSR.

Í umfjöllun í skýrslunni er oft fjallað almennt um lífeyrissjóði sem einn aðila og einnig er í sömu andrá umfjöllun um LSR og annan lífeyrissjóð. LSR telur varhugavert að lífeyrissjóðum sé spyrnt saman á þann hátt, en hver og einn lífeyrissjóður er sjálfstæður, með sína eigin stjórn og sjálfstæðu fjárfestingarstefnu.

LSR er fagfjárfestir eins og að framan er rakið og hefur það lögbundna hlutverk að tryggja sjóðfélögum lífeyri og ávaxta fé sjóðsins með tilliti til áhættu. Með því að fjárfesta í hlutafé í fyrirtækjum sem eru keppinautar á markaði er sjóðurinn því að dreifa áhættu eins og honum ber lögboðin skylda til. Erfitt er að sjá hvernig það samræmist lögboðnu hlutverki lífeyrissjóðsins ef stefna hans væri sú að eignast ekki hlutafé í fleiri en einu fyrirtæki sem kepptu á sama markaði. Ekki verður heldur séð hvernig sú stefna að velja eingöngu eitt fyrirtæki á viðkomandi markaði til að fjárfesta í myndi leiða til virkari samkeppni, hvort sem er á eldsneytismarkaði eða öðrum markaði. Líklegra er að afleiðing slíkrar stefnu yrði frekar samkeppnishamlandi. Auk þess gæti slík stefna haft skaðleg áhrif á atvinnulífið almennt og yki áhættu lífeyrissjóða.

Í skýrslunni er tekið fram að mikilvægt sé að fyrirtæki á eldsneytismarkaðnum séu í hvívetna rekin sem sjálfstæðir keppinautar og án hagsmunaárekstra við eigendur sem eiga í öðrum keppinautum á sama markaði. LSR tekur undir þau sjónarmið og telur jafnframt að sú sé raunin. Eins og að framan er rakið á sér ekki stað nein íhlutun af hálfu LSR í daglegan rekstur eða stjórn þeirra fyrirtækja sem sjóðurinn fjárfestir í. Jafnframt getur eignarhlutdeild LSR í viðkomandi fyrirtæki eingöngu verið óveruleg lögum samkvæmt. LSR er fagfjárfestir sem hefur lögboðnar skyldur og keppir ekki á neinn hátt við fyrirtæki á eldsneytismarkaði.

Í kafla 5.6.2. í skýrslunni er umfjöllun um þau tilvik þegar fyrirtæki á grundvelli minnihlutaeignar á stjórnemann í keppinauti og er vísað í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2008 í því sambandi. Í ákvörðuninni segir orðrétt; „Í tilvikum þar sem aðeins er um fjárfestingar að ræða og eignarhlutdeild felur ekki í sér stjórnunarréttindi eða möguleika til að hafa áhrif á viðskiptastefnu (e. passive investment) er almennt litið svo á að ekki sé ástæða til þess að hafa áhyggjur af hlutafjäreign af þessu tagi.“ Framangreind ákvörðun á fyrst og fremst við um þau tilvik þegar eignarhlutur leiðir til þess að fyrirtæki fær fulltrúa í stjórn keppinautar. Hún á því ekki við í tilviki LSR þar sem sjóðurinn keppir ekki við fyrirtæki á eldsneytismarkaði. Aftur á móti er það mat LSR að þau sjónarmið sem tilgreind eru í ákvörðuninni geti átt við og eigi við um stöðu LSR sem fjárfestis í fleiri en einu fyrirtæki sem keppir á sama markaði, þ.á.m. fyrirtækjum er starfa á eldsneytismarkaðnum, og ekki sé því ástæða til þess af hafa áhyggjur

af hlutafjäreign lífeyrissjóðsins. Enda er eingöngu um fjárfestingar í viðkomandi fyrirtækjum að ræða í tilviki lífeyrissjóðsins, óverulega eignarhlutdeild og engin íhlutun á sér stað í viðskiptastefnu þeirra af hálfu lífeyrissjóðsins.

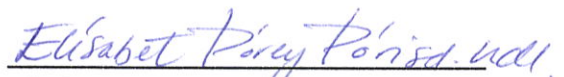
Frummatsskýrslan er liður í markaðsrannsókn sem felur í sér athugun á því hvort grípa þurfi til aðgerða gegn aðstæðum sem raska samkeppni almenningi til tjóns. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins til LSR kemur fram að Samkeppniseftirlitið hafi heimildir til að grípa til hvers konar aðgerða til að bregðast við aðstæðum eða háttsemi sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. LSR þakkar fyrir það tækifæri að fá að koma að sjónarmiðum sínum á framfæri við framangreinda skýrslu. Eins og að framan er rakið er það mat LSR að ekkert komi fram í skýrslunni um fjárfestingar lífeyrissjóðsins í fyrirtækjum á eldsneytismarkaði sem sýni að þær hindri samkeppni, almenningi og samfélaginu til tjóns, og réttlæti því inngrip af hálfu Samkeppniseftirlitsins.

Virðingarfyllst,

f.h. Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins



Haukur Hafsteinsson framkvæmdastjóri



Elísabet Þórey Þórisdóttir hdl.