



Fornyings-, administrasjons- og  
kirkedepartementet

Aske Helge

Postboks 8004

0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2010/184  
STAB-ØIS KJSU 50

Dato: 10.05.2010

## Høring - Klimakur 2020. Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020

### Bakgrunn

Konkurransetilsynet viser til brev av 19.02.2010 fra Miljøverndepartementet vedrørende høring for rapporten *Klimakur 2020 - Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020*, oversendt fra FAD 26.02.2010.

I Stortingsmelding nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk* (Klimameldingen) varslet regjeringen at den vil legge frem en vurdering av klimapolitikken og behovet for endrede virkemidler for Stortinget i 2010. Den foreliggende rapporten *Klimakur 2020* inneholder et godt grunnlagsmateriale for en slik vurdering.

Analysene i rapporten tar utgangspunkt i målet om nasjonale utslippskutt nedfelt i avtalen om klimameldingen (Klimaforliket), og som flertallet på Stortinget inngikk i 2008. Målet er at utslippene i Norge skal reduseres med 15–17 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter innen 2020 i forhold til referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007. Justert for nettoopptak i skog skal de innenlandske utslippene reduseres med 12–14 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Det vil si at de innenlandske utslippene ikke skal overstige 45–47 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020.

Faggruppen som står bak *Klimakur 2020* fikk i oppdrag å få frem ulike valgmuligheter statlige myndigheter har for å nå målet om nasjonale utslippsreduksjoner i 2020, og konsekvensene av disse, uten å gi konkrete anbefalinger om hvordan dette kan gjøres. Faggruppen har løst oppdraget ved hjelp av sektorvise tiltaks- og virkemiddelanalyser samt makroøkonomiske analyser som også viser effekter på norsk økonomi. I tillegg er det satt sammen virkemiddelmenyer for å illustrere ulike måter for å nå det nasjonale målet for utslippsreduksjoner.



## Vurdering

Konkurransetilsynet vil innledningsvis berømme faggruppen for det omfattende og grundige arbeidet som er gjort med å identifisere utslippsreducerende tiltak i sentrale sektorer, virkemidler for å utløse disse tiltakene, tiltakenes bidrag til å realisere nasjonale klimamål, samt effektene på norsk økonomi.

Konkurransetilsynet vil i det følgende knytte noen mer generelle kommentarer til utredningen.

Flere tidligere utredninger, bl.a. *OECD Environmental Outlook to 2030*, understreker betydningen av at markedsbaserte virkemidler benyttes i klimapolitikken. Bruk av slike virkemidler vil bidra til at grensekostnadene ved utslipp av klimagasser blir lik i alle sektorer og for ulike utslippskilder, og vil gi de laveste kostnadene ved å realisere gitte miljømessige mål. Konkurransetilsynet har også, ved ulike anledninger, gitt uttrykk for at miljøpolitikken i størst mulig grad bør baseres på markedsbaserte virkemidler. En effektiv konkurransepolitikk bidrar til effektive markeder og underbygger således en effektiv miljøpolitikk.

EUs klima- og energipakke har stått som et sentralt premiss for arbeidet med *Klimakur 2020*. I klima- og energipakken er kvotesystemet og –handel et viktig markedsbasert virkemiddel.

I dag er petroleumssektoren, deler av industrisektoren og deler av energisektoren omfattet av kvotedirektivet (ETS sektorene). Dette utgjør om lag 40 prosent av våre nasjonale utslipp. Det er besluttet at luftfart og en større andel av industrien skal omfattes fra henholdsvis 2012 og 2013. Da vil i overkant av 50 prosent av utslippene bli omfattet. Norge har, som andre medlemsland i EU/EØS, utformet en nasjonal allokeringsplan (NAP) for ETS sektorene. EUs kvotehandelssystem vil også være et sentralt verktøy i arbeidet med å redusere klimagassutslippene med minst 20 prosent innen 2020, og som EU-toppmøtet vedtok i mars 2007.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at EUs kvotehandelssystem vil kunne utvikles til et effektivt virkemiddel i arbeidet for å redusere utslipp av klimagasser på en styrings- og kostnadseffektiv måte.

Kvotehandelsystemet gir også *forutsigbare* rammer for bedriftene. Det innebærer at for ETS sektorene kan man være sikker på at det samlede, og hvert enkelt lands utslippsmål nås. Den samlede kvoten er fordelt mellom land, mellom sektorer og mellom bedrifter i kvotepliktige sektorer. De kvotepliktige bedriftene må ved utgangen av hvert år svare for sine utslipp og at de har utslippsretter for disse. Slipper en bedrift ut mer enn tildelt kvote, må den kjøpe ytterligere utslippsretter i markedet. Slipper den ut mindre, kan differensen selges i markedet. Bedriftene vil i et slikt system selv vurdere kostnadene ved utslipp og utslippsreducerende tiltak opp mot forventede kvotepriser, og tilpasse seg optimalt.

Ambisiøse nasjonale mål i klimapolitikken kan likevel utløse behov for supplerende virkemidler.

Motivasjon for å innføre tiltak ved siden av kvotesystemet kan også være å bidra til teknologiutvikling. Konkurransetilsynet merker seg at faggruppen skriver at teknologiutvikling som følger av dette ”også kommer andre land til gode, og [bidrar til] å etablere infrastruktur som er nødvendig for å oppnå større utslippsreduksjoner senere.”

Dersom det innføres tilleggsverkemidler på toppen av kvotesystemet, kan kvotepliktige virksomheter som gjennomfører tiltak ut over det som ville blitt realisert med utgangspunkt i en markedsbasert kvotepris, få frigjort kvoter som de kan selge på markedet. Ytterligere tiltak vil ikke ha noen samlet utslippsreducerende effekt innenfor kvotehandelssystemet. For at det skal bli en netto utslippsreduksjon innenfor EU-ETS sektorene, må myndighetene holde tilbake (slette) en mengde kvoter som tilsvarer de utslippene en forventer å kutte utover det som følger av kvotepris.



Konkurransetilsynet vil i denne sammenheng peke på noen viktige forhold som må inngå i vurderingen av virkemiddelbruken for å nå nasjonale klimamål.

For det første må virkemiddelbruken basere seg på det helt sentrale premiss at kvotepliktig sektor har forutsigbare rammebetingelser knyttet til kvotehandelssystemet.

Politikkalternativer som innebærer supplerende virkemidler for kvotepliktige sektor for å utløse utslippsreduksjoner ut over fastsatt kvote kan videre innebære utfordringer knyttet til kostnadseffektivitet og konkurransevridninger.

Konkurransetilsynet kan vise til at dette synet bl.a. er reflektert i den svenske nasjonale allokeringsplanen (NAP). Det svenske Miljö- og samhällsbyggnadsdepartementet skriver i "Sveriges nationella fördelingsplan avseende utsläppsrätter år 2008-2012" at:

*"I budgetpropositionen för 2006 har regeringen föreslagit att koldioxidskatten skall reduceras i ett första steg för de aktiviteter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Skälet är att utsläpp från dessa industrier redan omfattas av ett tak för utsläppen på systemnivå vilket innebär att ytterligare pålagor inte får någon ytterligare utsläppsreducerande effekt i handelssystemet utan endast leder till en försämrad konkurrenskraft och en omfördelning av utsläppen mellan olika anläggningar. Handelssystemets kostnadseffektivitet bygger på att marginalkostnaden för utsläppsreduktion utjämnas mellan olika länder och sektorer för att idealt motsvara det enhetliga utsläppsrättspriset i systemet. Att tillämpa en koldioxidskatt parallellt med handelssystemet för samma uppsättning anläggningar leder till ett avsteg från denna princip."* (vår understreking)

Men som faggruppen påpeker, er det slik at dersom kvotepliktig sektor skjermes for utslippsreduksjoner ut over de som utløses av kvoteprisen, vil marginal utslippskostnad kunne bli betydelig i de øvrige sektorene.

Konkurransetilsynet vil understreke betydningen av at supplerende virkemidler, både for kvotepliktige og ikke-kvotepliktige sektorer, utformes slik at ikke konkurransen og konkurranseevne blir skadelidende. Det må gjøres en grundig vurdering av hva som samlet sett er den mest kostnadseffektive og målrettede måten å realisere ambisiøse nasjonale mål i klimapolitikken på.

Konkurransetilsynet vil videre understreke betydningen av at virkemiddelbruken også i ikke-kvotepliktige sektorer baseres på prinsippet om kostnadseffektivitet, dvs. at det i størst mulig grad benyttes markedsbaserte virkemidler også for ikke-kvotepliktig sektor.

## **Avsluttende merknader**

Konkurransetilsynet vil avslutningsvis understreke at velfungerende konkurranse understøtter kostnadseffektiv måloppnåelse i miljøpolitikken. For det første er det et helt sentralt element i klimapolitikken at det etableres *riktige priser* på utslipp. Prisen på utslipp av fossile energibærere må reflektere skaden bruken av disse energibærerne påfører miljøet.

For å få etablere riktige priser på utslipp er det viktig at markedene for varer og tjenester generelt, og energimarkedene spesielt, fungerer godt. Konkurranspolitikken er helt sentralt i denne sammenhengen. Innenfor kvotehandelssystemet vil sunn og velfungerende *konkurranse* mellom bedrifter, og ikke minst *om* kvoter innenfor kvotehandelssystemet, være helt sentralt i å bidra til riktige kvotepriser. Prissignalet som kvoteprisene gir er viktig; særlig i forhold til hvor det er billigst å redusere utslippene og i forhold til investeringer i utslippsreducerende tiltak.

I kvotemarkedet har vi allerede sett eksempler på momssvindler. I løpet av sommeren og høsten 2009 ble det i enkelte EU-land rapportert om mulige tilfeller av momssvindler gjennom kjøp og salg av klimakvoter. I tillegg til at fellesskapet taper penger, kan dette også gi uheldige



konkurransesvridninger. I kvotepliktige markeder er det videre fare for samarbeid om priser, produksjon, salg og innkjøp), både på tilbuds- og etterspørselssiden; samarbeid som er ulovlig etter konkurranseloven. Ikke minst i energimarkedene er det viktig med velfungerende konkurranse for å etablere riktige priser på utslipp av klimagasser, og således å opprettholde "forurensere betaler" prinsippet.

Konkurranspolitikken og velfungerende konkurranse *understøtter* altså kostnadseffektiv måloppnåelse i miljøpolitikken på en helt sentral måte.

Med hilsen

Tommy Staahl Gabrielsen (e.f)

*sjefsøkonom*

Kjell Jostein Sunnevåg

*utredningsleder*

Mottakere:

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet      Postboks 8004      0030      Oslo