



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
10/01970 - 39	
DATO 27 JAN. 2011	
AN	EKSP.

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2010/992
MAB VEMA 478.1

Dato: 26.01.2011

Svar på høring – forslag til ny lov om elsertifikater

Konkurransetilsynet viser til brev av 8. desember 2010, der Olje- og energidepartementet sendte ut et forslag til lovvedtak om lov om elsertifikater.

Kort beskrivelse av høringsforslaget

I Sverige har det vært et system for elsertifikater fra 2003. Bakgrunnen for forslag til lovvedtak er at Sverige og Norge i desember 2010 la fram en protokoll over arbeidet med et etablere et felles elsertifikatmarked, der de nærmere prinsippene for samarbeidet gjennomgås. Utgangspunktet for samarbeidet er at det skal utstedes elsertifikater basert på prinsippet om teknologinøytralitet og at hovedtrekkene i reglene for godkjenning av anlegg må harmoniseres.

Et elsertifikatmarked er et virkemiddel som har som hovedformål å fremme produksjon av elektrisk energi basert på fornybare energikilder. Produsenter av visse former for fornybar elektrisitet får tildelt et såkalt elsertifikat. Ett elsertifikat vil tildeles per megawattime produsert elektrisitet som er matet inn i kraftnettet.

Etterspørsel etter elsertifikatene skapes ved at elektrisitetsleverandører pålegges å inneha elsertifikater for en andel av levert kraft. Produsenter som får tildelt elsertifikater, vil dermed kunne selge disse til de elsertifikatpliktige, og få inntekter fra salg av elsertifikater i tillegg til inntekter fra ordinært salg av kraft.

En forutsetning for det felles elsertifikatmarkedet er at det notifiseres i henhold til fornybardirektivet (direktiv 2009/28/EF). Departementet vil i tillegg vurdere om det kan være hensiktsmessig å notifisere tiltaket til EFTAs overvåkningsorgan i forhold til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Det tas sikte på oppstart av det felles markedet fra 1. januar 2012. Det utstedes ett elsertifikat per MWh produksjon i en periode på 15 år. Landene skal fastsette kvoter slik at de finansierer 13,2 TWh ny produksjon hver i 2020.

Konkurransetilsynets kommentarer

Konkurransetilsynet har ved ulike anledninger, gitt uttrykk for at miljøpolitikken i størst mulig grad bør baseres på markedsbaserte virkemidler.

Et elsertifikatmarked er et markedsbasert virkemiddel som har som hovedformål å fremme produksjon av elektrisk energi basert på fornybare energikilder. Om et markedsbasert virkemiddel vil fungere etter hensikten avhenger naturligvis av hvor godt markedet i seg selv fungerer. Det vil blant annet være sårbart dersom det er noen aktører på tilbuds- eller etterspørselssiden som er i stand til å utøve

markedsrett. Videre vil markedet og de tilsiktede prissignaler kunne være sårbart for prisvolatilitet siden tilbudssiden for grønne sertifikater i stor grad vil bestå av vann- og vindkraft, der det vil kunne være betydelige årlige variasjoner i nedbør og vind.

Etableringen av et felles elsertifikatmarked med Sverige vil innebære at markedet utvides geografisk. At markedet omfatter både Norge og Sverige må antas å redusere sårbarheten for utøvelse av markedsrett og stokastiske forhold. Et utvidet marked for elsertifikat må også antas å gi fordeler med hensyn større likviditet og redusert politisk risiko for markedets aktører.

Selv om et felles marked for elsertifikat med Sverige er positivt som sådan, vil Konkurransetilsynet likevel knytte noen merknader av mer kritisk art til lovforslaget.

I EUs klima- og energipakke er kvotesystemet og -handel et viktig markedsbasert virkemiddel. EUs kvotehandelssystem (ETS) vil være et sentralt verktøy i arbeidet med å redusere klimagassutslippene i tråd med målsettingene. Et elsertifikatmarked er et markedsbasert virkemiddel, men det vil komme i tillegg til EUs kvotehandelsregime som Norge er en del av. I høringsnotatets kapittel 3 om "Felles marked og forholdet til andre ordninger" pekes det på at Klimakvotesystemet har som formål å redusere utslipp, mens elsertifikatsystemet har som formål å bidra til økt fomybar produksjon av elektrisk energi. Det er imidlertid viktig å huske på at kvotehandelsregimet nettopp har som siktemål å etablere prissignaler som skal gi de rette insentiver til å utvikle nye og rene energikilder basert på de utslippsreduksjonsmål som er fastsatt. Det vil med andre ord være overlappende målsettinger i de to systemene.

Det er høyst uklart hvordan elsertifikatmarked vil samspille med et marked for omsetning av utslippskvoter. Amundsen og Nese (2010) konkluderer i sin analyse med at "*...the problems revealed in this paper call for caution in the design and implementation of TGC systems, not least when they are put in place on top of emission trading systems*".¹ Konkurransetilsynet kan ikke se at det er foretatt en nærmere analyse av hvordan de to systemene vil samspille.

En lovpålagt ordning om elsertifikater innebærer videre en form for subsidiering av utbygging av ny fomybar energi. Dette fremgår også av lovforslaget. Selv om ikke den foreslåtte ordningen innebærer en form for statstøtte som sådan siden det ikke innbærer noen utlegg fra statskassen, vil ordningen likevel kunne ha uheldige konkurransevridende virkninger som et strikt regelverk knyttet til statstøtte er etablert for å unngå. I rapporten "Competition policy and Green growth" (2010) utarbeidet av nordiske konkurransemyndigheter i fellesskap som et innspill til OECDs arbeid med å utarbeide en strategi for *Green Growth*, understrekes det at "*When subsidies are considered in order to achieve environmental goals, a broad analysis of the net effects on welfare, including the effects on competition, is required before they are implemented*". Konkurransetilsynet kan ikke se at en slik vurdering er foretatt, herunder hvordan ordningen vil påvirke konkurransesituasjonen mellom ulike produsenter av fomybar energi som henholdsvis er omfattet av ordningen og som ikke er det.

Det fremgår av høringsnotatets merknader til forslaget § 18 annet ledd at "*Elektrisk energi som er fullt fritatt for el-avgift etter Stortingets vedtak om forbruksavgift på elektrisk kraft er ikke beregningsrelevant. Det innebærer blant annet at leveranser til industrien generelt er elsertifikatpliktig, men at forbruk i kraftkrevende industriprosesser, veksthus og treforedling og visse andre formål vil være unntatt fra plikten.*" Dette innebærer at andre forbrukere av elektrisk kraft i Norge må bære en større andel av kostnadene ved å realisere målsettingen om å fremme produksjon av elektrisk energi basert på fornybare energikilder enn deres forbruk skulle tilsi. Tilsvarende unntak gjelder på svensk side. Svenske konkurransemyndigheter sier i sin høringsuttalelse (Dnr 485/2010) vedrørende et felles elsertifikatmarked at "*Subventionen är, som fremgår av Energimyndighetenes rapport, att betrakta som betydande och kommer framgent att uppskatningsvis uppgå till drygt 1,5 miljarder kronor per år*".

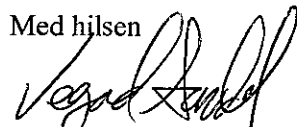
¹ E. Amundsen og G. Nese (2009). "Integration of tradable green certificate markets: What can be expected", *Journal of Policy Modelling* 31, side 903-922.

I tillegg til at unntaket innebærer en implisitt subsidiering av unntatte sektorer, og derigjennom er uheldig i forhold til ressursallokering og mulige konkurransevridninger, må unntaket også antas å bryte med prinsippet om kostnadseffektivitet i miljøpolitikken.

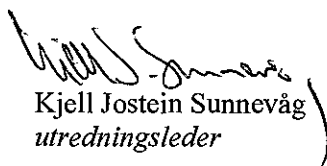
Konkurransetilsynet slutter seg således til Konkurrenceverket når de skriver at de derfor ”ansär [...] att den elintensiva industrins undantag från kvotplikten i elsceritfcatsystemet ska avskaffas och att kvotplikten bör fördelas på landets samtliga elanvändare”.

Ut over dette har Konkurransetilsynet ingen merknader.

Med hilsen



Vegard Aandal (e.f.)
seksjonsleder



Kjell Jostein Sunnevåg
utredningsleder

Kopi til:

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet Postboks 8004 Dep 0030 Oslo

Mottakere:

Olje- og energidepartementet Postboks 8148 Dep 0033 Oslo