



Mottaker
Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2017/0328-2

Saksbehandler: Stig Torje Bjugn
Saksansvarlig: Hanne Dahl Amundsen

Dato: 22.08.2017

Høringsuttalelse - endring i produktforskriften - biodrivstoff

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Klima- og miljødepartementet 10. juli 2017 angående forslag til endringer i produktforskriftens bestemmelser om biodrivstoff.

Fristen for merknader til forslagene vedrørende nivået på opptrappingsplanen fra og med 1. oktober 2017 og 1. januar 2018 er satt til 22. august 2017. Fristen for merknader til nivået på opptrappingsplanen fra og med 1. januar 2019 og 1. januar 2020 og ILUC-direktivet er satt til 3. oktober 2017.

Høringsforslaget

Del 1 av høringsforslaget omhandler direktiv (EU) 2015/1513 av 9. september 2015 ("ILUC-direktivet") som endrer direktiv 98/70/EF om kvaliteten på bensin og diesel og direktiv 2009/28/EF om fremme av bruk av energi fra fornybare kilder. Del 2 omhandler opptrappingsplanen for biodrivstoff til veitrafikken frem mot 2020. Sistnevnte er en følge av anmodningsvedtak fra Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2017.

Opptrappingsplanen innebærer at omsetningskravet for biodrivstoff til veitransport økes gradvis fra dagens 7 prosent til 20 prosent i 2020.¹ Delkravet for avansert biodrivstoff økes gradvis fra dagens 1,5 prosent til 8 prosent i 2020.²

I tillegg foreslås en del andre forskriftsendringer.

Konkurransetilsynet vil i det videre komme med merknader knyttet til hvordan omsetningskravet kan ha en negativ påvirkning på konkurransen i drivstoffmarkedet.

Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet har forståelse for ønsket og behovet for å gjøre tiltak for å redusere klimagassutslipp. Det er etter tilsynets oppfatning viktig at de virkemidler som benyttes er målrettede og treffsikre for å oppnå dette formålet. Omsetningskravet påvirker drivstoffomsetternes kostnader og kan påvirke deres forretningsstrategi, investeringer og

¹ Det foreslås at kravet økes til 8 prosent fra 1. oktober 2017, 10 prosent fra 1. januar 2018, 12 prosent fra 1. januar 2019 og 20 prosent fra 1. januar 2020.

² Det foreslås at kravet økes til 2,5 prosent fra 1. oktober 2017, 3,5 prosent i 2018, 4,5 prosent i 2019 og 8 prosent i 2020.

utvikling. Etter tilsynets vurdering kan omsetningskravet føre til redusert konkurranse ved at noen aktører i markedet kan få en kostnadsulempe og dermed må konkurrere på ulike vilkår. En kraftig økning i kravet kan forsterke en slik effekt.

Konkurransetilsynet følger drivstoffmarkedet tett, og er av den oppfatning at konkurransen i markedet er vesentlig begrenset.³ Etter tilsynets vurdering har de fire nasjonale drivstoffkjedene⁴ klart å stilltiende koordinere sin atferd i markedet, blant annet gjennom en felles prisoppgang hver mandag og torsdag.^{5,6} Dette har medført høyere priser for forbrukerne og høyere bruttomarginer for selskapene.

I en markedssituasjon der de største aktørene koordinerer sin markedsadferd er konkurransepress fra mindre aktører ekstra viktig for konkurransen i markedet. I hvilken grad de store aktørene klarer å opprettholde koordinerte priser gjennom uken avhenger av den lokale konkurransen i det enkelte marked. I det norske drivstoffmarkedet er det enkelte mindre aktører som er etablert i noen lokale markeder, og som kan bidra til bedre konkurranse og lavere priser i disse markedene.⁷ Videre har undersøkelser vist at ubetjente stasjoner har lavere priser på drivstoff enn betjente stasjoner.⁸ De mindre aktørene driver primært ubetjente stasjoner.

Når konkurransen i drivstoffmarkedet er vesentlig begrenset, vil det være svært uheldig dersom aktører som kan bidra til bedre konkurranse i markedet opplever at deres evne til å konkurrere med de store aktørene hemmes.

Omsetningskravet kan oppfylles både gjennom innblanding av biodrivstoff i vanlig bensin og diesel, samt gjennom salg av høyinnblandingsprodukter og rent biodrivstoff, primært til store bedrifter med mange tunge kjøretøy, såkalte flåteaktører. Aktører som er spesialisert på biodrivstoff og de nasjonale drivstoffkjedene har bedre forutsetninger for salg av høyinnblandingsprodukter eller rent biodrivstoff til flåteaktører enn det øvrige mindre aktører har. For de fleste mindre aktører som kun er etablert i lokale markeder er det vanskeligere å få avtaler med bedrifter som etterspør høyinnblandingsprodukter eller rent biodrivstoff. Aktører som etterspør slike produkter i betydelige kvantum er gjerne store bedrifter som ønsker en nasjonal eller regional avtale, noe mindre lokale aktører ikke kan tilby. De fleste mindre aktører vil derfor trolig primært oppfylle kravene gjennom innblanding i vanlig bensin og diesel. Dette kan lede til en uheldig bieffekt av omsetningskravet ved at mindre aktører i drivstoffmarkedet får en kostnadsulempe og dermed må konkurrere på ulike vilkår. Denne kostnadsulempen oppstår når innkjøpsprisen på biodrivstoff er høyere enn på fossilt drivstoff.

Konkurransetilsynet er kjent med at mindre aktører som er avhengig av å oppfylle omsetningskravet gjennom innblanding i bensin og diesel opplever at de har en kostnadsulempe på grunn av omsetningskravet og at dette påvirker hvordan disse aktørene kan konkurrere i markedet. Forslaget som nå er på høring vil øke denne kostnadsulempen og dermed forsterke den negative påvirkningen på konkurransen.

Når en aktør har høyere kostnader enn konkurrentene har denne mindre rom for å konkurrere ved å sette lavere priser. Dersom utfordrerne i markedet må konkurrere på ulike vilkår på grunn av en kostnadsulempe, kan det bidra til at koordineringen i markedet blir mer stabil og

³ Se V2015-29 St1 Nordic Oy/Smart Fuel AS, samt rapportene "Drivstoffmarkedet i Norge – marginøkning og ny pristopp" (2014) og "Det norske drivstoffmarkedet" (2010).

⁴ De fire store aktørene er i dag Circle K, Uno-X Gruppen (Uno-X og YX), Esso og St1 (under merkevarer Shell).

⁵ Med koordinering menes en situasjon der konkurrenter uten å inngå en eksplisitt avtale opptrer i en fredelig sameksistens og således konkurrerer mindre hardt mot hverandre.

⁶ V2015-29, kapittel 6.2.3 og "Drivstoffmarkedet i Norge – marginøkning og ny pristopp" (2012).

⁷ V2015-29, kapittel 6.2.3.

⁸ V2015-29, kapittel 6.2.3. og "Det norske drivstoffmarkedet" (2010)

effektiv, og det blir lettere for de store aktørene å opprettholde høye priser, til skade for forbrukerne.

Konkurransetilsynet registrerer at det i forslaget til endringsforskrift åpnes for at kravene kan oppfylles av flere omsettere samlet, samt at det i 2016 ble omsatt mye biodrivstoff utenfor omsetningskravet. Det fremgår imidlertid ikke fra høringsnotatet om disse forhold er egnet til å hindre at noen aktører får en kostnadsulemping og dermed må konkurrere på ulike vilkår.

Konkurransetilsynet er positiv til tiltak som har som mål å redusere klimagassutslipp. Slike tiltak bør imidlertid føre til utslippsreduksjoner som forsvare de økte kostnadene som tiltaket fører til. Dersom dette ikke er tilfellet vil tiltaket lede til et samfunnsøkonomisk tap. Videre vil størrelsen på kostnadene som tiltaket fører til for den enkelte aktør være avgjørende for hvor omfattende en mulig negativ påvirkning på konkurransen vil bli. Basert på høringsnotatet er det Konkurransetilsynets oppfatning at det fremstår uklart om forslaget som er på høring vil føre til utslippsreduksjoner som forsvare de økte kostnadene som tiltaket fører til. Tilsynet viser da spesielt til at det er usikkerhet knyttet til kostnaden forbundet med å oppfylle delkravet for avansert biodrivstoff og usikkerhet knyttet til effekten på globale utslipp ved bruk av konvensjonelt biodrivstoff, samt at det ikke fremkommer i høringsforslaget om en mulig negativ påvirkning på konkurransen er vurdert og hvordan den eventuelt er tatt hensyn til.

På bakgrunn av det ovenstående er Konkurransetilsynet bekymret for at forslaget kan føre til mindre konkurranse i drivstoffmarkedet og høyere priser for forbrukerne. Tilsynet etterlyser derfor en grundigere vurdering av konsekvensene av forslaget for ulike drivstoffaktører, spesielt konsekvenser for kostnadene til den enkelte aktør og konkurransen i drivstoffmarkedet. Det bør også vurderes nærmere om omsetningskravet kan innrettes på en annen måte for å unngå at mindre aktører får en kostnadsulemping og dermed må konkurrere på ulike vilkår med de store kjedene. I tillegg vil Konkurransetilsynet påpeke at det er uklart om forslaget fører til utslippsreduksjoner som forsvare de økte kostnadene som forslaget fører til.

Med hilsen



Hanne Dahl Amundsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker

Klima- og miljødepartementet

Postadresse

Postboks 8013 Dep

*Poststed*0030 OSLO
Norge*Kontakt/e-post*

postmottak@kld.dep.no