

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
10 / 01970 - 147	
DATO 02 FEB. 2011	
AN	EKSP.

Vår ref.: 10816 Pål Prestrud/IMS
Høring

Deres ref.: 10/01381-12

Dato: 31.01.2011

Høringsuttalelse – ny lov om elsertifikater

CICERO har lest høringsnotat (forslag til lovvedtak) om lov om elsertifikater datert 8.12.2010. Vårt hovedinntrykk er at dette er et godt lovforslag som i stor grad sikrer en kostnadseffektiv oppnåelse av formålet med loven (§1): ”... å bidra til økt produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder.”

Vi har følgende kommentarer til høringsnotatet:

- 1) Omfanget av sertifikatplikten. Ordningen skal finansieres av selgere av kraft, forbrukere av egenprodusert kraft og store sluttbrukere av kraft (§3c, §16). Beregningsrelevant mengde omfatter leveranser som er nevnt i Stortingets vedtak om forbruksavgift på elektrisk kraft (§18). Det betyr at bl.a. forbruk i kraftkrevende industriprosesser, veksthus og treforedling er skjermet for sertifikatplikten (høringsnotat side 37).

CICERO mener dette er uheldig fordi disse sektorene står for en vesentlig del av elektrisitetsforbruket i Norge (37% i 2008, se høringsnotat side 13) og fordi disse sektorene allerede er skjermet gjennom unntak fra forbruksavgift på elektrisk kraft og at de i stor grad er unntatt fra ulike avgifter, skatter og kvoter knyttet til CO2 utslipp.

CICERO er usikker på hvordan dette unntaket fra elsertifikatplikten vil slå ut for andre forbrukere. I følge høringsnotatet (side 13): ”*Kraftleverandørene vil etter lovforslaget ikke kunne videreføre kostnadene ved elsertifikatkjøp til sluttbrukere som ikke mottar beregningsrelevante leveranser av elektrisk energi.*” Betyr dette at kraftselskapet vil måtte kjøpe elsertifikater også for leveranser til kunder uten beregningspliktig forbruk, og at disse utgiftene må belastes andre kunder? CICERO regner med at dette ikke er tilfelle, men foreslår at lovtteksten i §16 eller §18 (evt. kommentarene til loven) blir mer presis på dette området. Dersom det derimot er tilfelle, så bør loven endres, da kunder med beregningspliktig forbruk vil kunne få svært forskjellig utgifter knyttet til sertifikater avhengig av kraftleverandørens kundesammensetning.

- 2) Utbedring og utvidelse av eksisterende anlegg: Utbedring og utvidelse av eksisterende kraftanlegg kan ofte være bedriftsøkonomisk rimeligere og ha mindre samfunnsøkonomiske konsekvenser i form av naturinngrep etc. enn bygging av helt nye anlegg.

CICERO mener derfor det er viktig å sidestille disse to formene for fornybar elektrisitetsproduksjon slik det er gjort i utkastet til lov § 8c og § 8 tredje ledd (med kommentarer).

CICERO er samtidig opptatt av at det må arbeides med å gi gode rutiner for godkjenning, måling og rapportering av slik netto produksjonsøkning — slik at denne muligheten til å nå fornybarhetsmål ikke forhindres pga. administrative problemer (§§8-10 med kommentarer). Dette kan evt. gjøres i forskrift form slik det åpnes for i § 8 tredje ledd. Tilsvarende problemstillinger er relevante for installasjon av pumpekraft og effektutvidelser (kommentarer til § 7 side 27).

- 3) Godkjenning sertifikatutsteder. Lovforslaget innebærer en del nye forvaltningsoppgaver. Hovedtyngden av disse faller på NVE. Disse omfatter bl.a. godkjenning av anlegg for produksjon av fornybar elektrisk energi, herunder å vurdere system for måling og rapportering og eventuelt pålegge særskilt beregning av fornybar produksjon (høringsnotat side 13-14). NVE har beregnet at 6-8 årsverk vil være tilstrekkelig til å ivareta disse oppgavene, hvorav 2 årsverk til godkjenning av anlegg (høringsnotat side 22).

CICERO mener det er viktig å unngå administrative forsinkelser som følge av at NVE har satt av/fått tildelt for lite ressurser til å håndtere disse forvaltningsoppgavene. Det bør derfor innhentes erfaringstall fra Sverige for å kvalitetssjekke NVE sine egne beregninger. Dersom godkjenning av sertifikatutsteder skulle vise seg å bli en flaskehals, må departementet tildele ekstra ressurser til NVE.

- 4) Grunnskatt på sertifikatinntekter: Innføringen av et elsertifikatmarked reiser flere avgift- og skatterettslige problemstillinger (høringsnotat side 18). Blant annet har Finansdepartementet i statsbudsjettet for 2011 foreslått at inntekt fra utstedelse av elsertifikater skal inngå i beregningsgrunnlaget for grunnrenteskatt.

CICERO mener det er rimelig å inkludere sertifikatinntekter i grunnrenten dersom kun overskudd utover en normal avkastning på investert kapital beskattes. Slik unngår vi at grønne sertifikater øker overskuddet vesentlig utover det investor krever for å investere. Samtidig er det slik at små vannkraftverk med installert kapasitet under ca. 5MW er unntatt fra grunnrenteskatt. Med uendrede regler for grunnrenteskatt vil derfor vannkraftverk <5MW betale opp mot 28 % mens vannkraftverk >5MW betale opp mot 58 % på hver støttekrone. Dette hindrer en samfunnsøkonomisk optimal allokering av ressurser. En skattemotivert utbygging av de minste vannkraftverkene vil sannsynligvis heller ikke være den beste løsningen dersom vi fokuserer på å minimere naturinngrepene knyttet til gitte fornybarmål.

CICERO vil derfor anbefale en samlet gjennomgang av kraftselskapenes skatter og avgifter i etterkant av innføringen av elsertifikatordningen for å fjerne konkurransevridende skatte-/avgiftselementer.

- 5) Stabilitet rammevilkår sentralt. I høringsnotatet side 5 nevnes at elsertifikatmarkedet må evalueres og justeres med jevne mellomrom. Eventuelle endringer må drøftes mellom landene og vesentlige endringer i systemet vil fortrinnsvis foretas ved såkalte ”kontrollstasjoner” der den første er avtalt i 2015 og deretter hvert femte år.

CICERO mener at usikkerhet knyttet til klimapolitikk kan bidra til at investeringer som i utgangspunktet er lønnsomme blir utsatt. Både usikkerhet knyttet til elsertifikatprisen og, ikke minst, til revisjoner av støttesystemet kan bidra til at investor krever et høyere avkastningskrav for å foreta en investering. Dette følger av moderne finansteori.

CICERO anbefaler derfor at Norge arbeider for minst mulige revisjoner ved de såkalte kontrollstasjonene og at avstanden mellom hver kontrollstasjon, om mulig, forlenges. Det bør heller ikke åpnes for en evt. avvikling av ordningen før tidligst 2020. Slik kan et gitt fornybarhetsmål nås med en lavere sertifikatpris.

CICERO vil også peke på at mange investorer som har fått innvilget konsesjon det siste tiåret, kan ha valgt å vente med å investere til usikkerheten rundt støtteordninger er avklart. Det må derfor tas høyde for at en endelig innføring av ordningen kan føre til en markert oppgang i antall igangsatte kraftverk i 2012.

Avslutningsvis vil CICERO poengtere at selv om elsertifikatorrdningen er et relativt kostnadseffektivt virkemiddel for å nå et gitt mål for fornybar elektrisetsproduksjon, så er ordningen ikke et kostnadseffektivt virkemiddel for å nå et gitt mål for kutt i CO2 utslipp. Elsertifikatorrdningen kan for eksempel bidra til et lavere prisnivå og en større omsetning av elektrisitet i Norge enn uten en slik ordning.

Med hilsen

CICERO Senter for klimaforskning



Pål Prestrud

direktør