

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Høringsuttalelse til ”Lov om elsertifikater”

0. Sammendrag:

Energi Norge er tilfreds med at det nå legges fram et konkret lovforslag om elsertifikater for å fremme utbyggingen av elektrisitet basert på fornybar energi. Lovforslaget er i hovedsak i tråd med Energi Norges syn, men på viktige punkter er forbedringer nødvendige.

Hovedpunktene i våre kommentarer til lovforslaget er:

a. Kommentarer til loven

- i. Forskriftene som skal ledsage loven må utarbeides så raskt som mulig for at bransjen skal kunne foreta de investeringer og legge til rette for den handel som kreves etter loven. Bransjen sitter med mye detaljkunnskap om hvordan elsertifikatsystemet vil påvirke vår virksomhet og det må snarest opprettes en dialog om utvikling av forskriftene
- ii. Kvotekurven forutsetter innfasing av ca 1,5 TWh/år fram til 2020. Bransjen skal gjøre sitt for å realisere dette, men siden det tar tid å få nye prosjekter i drift, må man forvente et underskudd på sertifikater fra norske prosjekter de første årene. Underskuddet må dekkes av overskuddet på sertifikater som er bygget opp i Sverige.
- iii. Det må utformes klare prosedyrer og kriterier for dokumentasjon og beregning av økt produksjon ved opprusting av vannkraftverk som grunnlag for tildeling av sertifikater
- iv. Utformingen av § 8 – Godkjenning av produksjonsanlegg – bør samordnes med den muligheten for forhåndsgodkjenning av anlegg som ligger i den svenske lovgivningen fra 1. januar 2011
- v. Lovforslaget legger opp til at elsertifikatorordningen skal følge samme avgrensning som el-avgiften når det gjelder hvem som skal finansiere

ordningen. Energi Norge mener det endelige valget her må gjøres i tett samarbeid med bransjen slik at man får et enkelt system som også bygger opp under et framtidig nordisk sluttbrukermarked og ikke kommer i konflikt med EU-retten.

- vi. Stabile rammebetingelser er sentralt for å få investeringer i ny fornybar produksjon. Justeringer av lovverket ved kontrollstasjonene må
 - 1. ikke gripe inn i og påvirke lønnsomhet i investeringer som allerede er gjennomført og som årlig beløper seg til mange milliarder kroner.
 - 2. ikke bidra til å øke risikoen for de posisjoner som de sertifikatpliktige allerede har tatt
 - vii. Energi Norge støtter at kostnadene for elsertifikatene skal inngå i totalprisen for elektrisitet og at kostnadene for elsertifikatene bør vises på faktura.
 - viii. Forskriftene må formuleres slik at de forbehold som nåværende standardiserte kraftkontrakter inneholder om rett til å øke prisen som følge av offentlige avgifter og pålegg, gir de elsertifikatpliktige mulighet for et påslag på kraftprisen for å dekke konsekvensene av elsertifikatloven.
 - ix. Det er uklart i loven om prosjekter som startes opp etter 31.12.2020 får sertifikater. Her ligger en stor usikkerhet for investorer og også en markedsmessig usikkerhet for de elsertifikatpliktige. Dette må klarlegges.
 - x. For å bevare teknologinøytraliteten må det ikke legges grunnrenteskatt på elsertifikater tildelt vannkraft
- b. Andre kommentarer til lovforslaget:
- i. Det er et stort informasjonsbehov rundt denne ordningen – OED, NVE og Statnett må snarest starte et bredt offentlig informasjonsarbeide rundt den kommende ordningen. Det svenske informasjonsarbeidet er eksempel til etterfølgelse
 - ii. OED/NVE/Statnett må utvikle informasjon om sammenhengen mellom elsertifikater og opprinnelsesgarantier
 - iii. Mange prosjekter som får konsesjon blir anket til OED. OEDs saksbehandlingskapasitet er for liten til å håndtere disse sakene og OED vil bli en alvorlig flaskehals for å realisere målsettingen. OED må øke sin saksbehandlingskapasitet på dette området
 - iv. Departementet må snarest avklare betingelsene rundt Norges tilknytning til EUs fornybardirektiv slik at vi får vurdert helheten i hvordan elsertifikatene vil påvirke den samlede energi- og kraftbalansen
 - v. Samtidig med gjennomføringen av elsertifikatloven må det utvikles virkemidler for å ta den nye kraften i bruk til å fase ut fossil energi slik at ny fornybar kraft kan benyttes til å redusere norske klimagassutslipp
 - vi. Økt produksjon krever økte investeringer i nettet – både innenlands- og i utenlandforbindelser. Inntektsrammemodellen for nettselskapene må revideres slik at nødvendige investeringer for å få fram den nye kraften kommer tidsnok
 - vii. Det er nødvendig å se hvilke konsekvenser et elsertifikatsystem vil ha for behovet for primær- og sekundærreserver og avklare hvordan slike reserver skal anskaffes og godtgjøres i Norge og Sverige.

- viii. Arbeidet med harmonisering mellom Norge og Sverige av vilkår for tilknytning til og bruk av nettet bør startes raskt med sikte på evaluering i første kontrollstasjon
- ix. Før man vurderer eventuell utvidelse av sertifikatsystemet til andre land, må man vurdere hvordan det vil påvirke den nordiske kraftbalansen (faren for overinvesteringer)
- x. OED må foreta avklaringer rundt loven med ESA så tidlig som mulig slik at man ikke kommer i en situasjon er ESA-prosessen forsinker gjennomføring av loven

1. Innledning

Vi viser til høringsnotat datert 8. desember 2010 om "Lov om elsertifikater". Dette er en viktig sak for Energi Norges medlemmer. Årlig investering vil være i størrelsesorden 3 til 6 milliarder kroner, og omsetningen vil hvert år øke med rundt 400 millioner kroner de nærmeste årene avhengig av sertifikatprisen.

Energi Norge er tilfreds med at det nå legges fram et konkret lovforslag om elsertifikater for å fremme utbyggingen av elektrisitet basert på fornybar energi. Lovforslaget er i hovedsak i tråd med Energi Norges syn, men på viktige punkter er forbedringer nødvendige. Vi er tilfreds med at man nå er enig med svenske myndigheter om et felles system med de fordeler det gir. Innføringen av et felles elsertifikatsystem i et felles kraftmarked krever også en betydelig grad av harmonisering av rammebetingelsene mellom de to landene både for elsertifikatsystemet og for kraftmarkedet. Det er viktig at loven man nå lager i så stor grad som praktisk mulig samordnes med den svenske loven slik at vi unngår uklarheter for aktørene i markedet.

Dette er et nytt marked – både for produsenter, leverandører, nettselskaper og ikke minst alle forbrukere. Det er et meget stort informasjonsbehov rundt denne ordningen – både for å sikre riktig gjennomføring av aktørene i bransjen, men også for å skape aksept hos forbrukerne. Dette arbeidet er det i første rekke et ansvar for OED og NVE å initiere og det må skje raskt – det er under ett år til ordningen skal være på plass og forbrukerne som skal betale må forstå hva de betaler for.

Vi etterlyser klarhet rundt de forpliktelser og øvrige rammebetingelser som Norges tilslutning til EUs fornybardirektiv II (2009/28/EC) vil gi. Dette er viktig for at vi skal kunne vurdere helheten i hvordan elsertifikatmarkedet vil påvirke den samlede energi- og kraftbalansen framover. Energi Norge legger til grunn at den delen av norske forpliktelser under fornybardirektivet frem til 2020 som skal dekkes med ny fornybar kraft, fullt ut er dekket gjennom lov om elsertifikater.

Med denne loven vil vi fram til 2020 få 26,4 TWh ny kraft i det nordiske kraftsystemet. I den samme perioden ser vi stagnerende kraftetterspørsel og en svært usikker utvikling i den kraftintensive industrien. Et unikt aspekt ved sertifikatmarkedet i Norge sammenlignet med støttesystemer for fornybar elektrisitet i resten av Europa er at det fungerer som et myndighetspålegg om å øke det samlede tilbudet av kraft, da andelen ikke-fornybar kraft som eventuelt kunne erstattes av fornybar i Norge er minimal. Dette gir særlige utfordringer i et åpent kraftmarked. Energi Norge er derfor positiv til arbeidet som Olje- og energidepartementet offentliggjorde 13. desember 2010 om en helhetlig gjennomgang av kraft- og energibalansen og forutsetter at dette arbeidet gjennomføres raskt.

Økt produksjon i Norge må ledsages av økte investeringer i kraftnettet for å sikre den nye kapasiteten tilgang til nettet, bygge ned flaskehalsen og redusere tap. Dette blir avgjørende for å kunne dra nytte av de store investeringene som framover mot 2020 blir gjort i ny produksjonskapasitet. Inntektsrammemodellen for nettselskapene må revideres slik at nødvendige investeringer for å få fram den nye kraften kommer tidsnok. Fordelingen av investeringer i fornybar energi mellom Norge og Sverige vil påvirkes av slike rammebetingelser.

En styrket kraftbalanse må føre til økt tempo i utvikling av kapasiteten på utenlandsforbindelsene – noe som også vil øke forsyningssikkerheten i det norske systemet.

Det blir også en viktig oppgave å bidra til at de positive effektene elsertifikatmarkedet vil få for verdiskaping og sysselsetting i vår bransje også kan bidra til økt verdiskaping i andre bransjer.

Energi Norge mener at den økte tilgangen på kraft som det nye elsertifikatmarkedet bidrar til, bør brukes til en systematisk konvertering fra fossil energi over til effektiv bruk av elektrisitet som bidrag til å nå de langsiktige klimamålene. Dette vil også bidra til å styrke etterspørselssiden og dermed bidra til en balansert utvikling i kraftmarkedet.

Elektrisitet vil i denne sammenheng forsterke sin posisjon som bærer av ren fornybar energi. For å få til dette forventer vi at Regjeringen i forbindelse med Klimameldingen høsten 2011 utformer virkemidler som sikrer en konvertering fra fossil energi til elektrisitet og fornybar varme.

Med den økte støtte til fornybar produksjon av elektrisitet som elsertifikatordningen innebærer, bør Enovas virkemiddelapparat for støtte til fornybar varme sikre at man får en teknologinøytral støtte til produksjon av fornybar energi.

Vi registrerer at man i høringsnotatet legger vekt på at lovforslaget åpner for at sertifikatmarkedet også kan utvides til flere land. Dette er et spennende perspektiv, men vi vil likevel gjøre oppmerksom på at en slik interesse antakelig vil basere seg på at tiltakskostnadene i selve kraftproduksjonen er lavere her enn hos dem selv. Det vil i så fall medføre ytterligere produksjonskapasitet og legge ytterligere press på kraftbalansen og utvekslingskapasiteten, med fare for innelåst kraft i Norden, lavere kraftpriser og redusert incentiv til energieffektivisering. Utvidelse til tredjeland bør derfor forventes til det er mer klarhet omkring kraftbalanseproblematikken og særlig da at investeringer i nettkapasitet samt kapasiteten på utenlandskabler fra Norge og Sverige til kontinentet er vesentlig styrket.

2. Forskrifter

Lovforslaget forutsetter at betydelige elementer i systemet skal utformes gjennom forskrifter. Med bakgrunn i tidligere erfaringer er det grunn til å anta at investorene vil vente med investeringsbeslutning til loven med forskrifter er endelig vedtatt. Dette legger press på behovet for så raskt som mulig å utarbeide og få vedtatt de nødvendige forskriftene som skal følge opp denne loven. Uklarhet rundt dette vil forsinke investeringsbeslutninger i bransjen.

Det er vår bransje som i all hovedsak skal leve med kravene og konsekvensene av dette lovforslaget både som elsertifikatberettigede og -pliktige. Vi sitter med mye detaljkunnskaper om hvordan elsertifikatsystemet vil påvirke bransjen og utfordringer vi har i forbindelse med implementeringen av et slikt system. Vi ber derfor om at det snarest etableres en dialog der bransjen kan delta i utvikling av forskriftene.

3. Innfasing av ny produksjon – kvotekurven

Kvotekurven er en svært sentral del av lovforslaget. Departementet har forutsatt en lineær innfasing av ny kapasitet i perioden fra 2012 til 2020. Det innebærer at systemet hvert år tilføres ca 1,5 TWh ny kapasitet.

Vi mener at dette er en realistisk ambisjon for perioden som helhet og bransjen skal gjøre sitt til at målet oppfylles, men tar forbehold når det gjelder innfasingen den første tiden. Produksjon som skal på nettet i 2012 må i all hovedsak være påbegynt i dag. Det tar vanligvis minst 2 år fra byggestart til et vindkraftanlegg er i drift, vannkraftanlegg tar enda lenger tid.

Systemet har liten fleksibilitet i forhold til et sertifikatunderskudd, og det er viktig å unngå turbulens i markedet på grunn av frykt for en kortsiktig mangel og krav om overtredelsesgebyr. Siden en låneordning fra framtidige sertifikater er lite aktuelt – da det ikke ligger i den svenske loven – må en basere seg på det sertifikatoverskuddet som allerede ligger i det svenske systemet. Etter hva vi erfarer med utviklingen av overskuddet i det svenske elsertifikatmarkedet, er overskuddet tilstrekkelig til at et forventet underskudd på norske sertifikater i forhold til plikten, kan dekkes ved kjøp fra det svenske overskuddet inntil tilstrekkelig kapasitet fases inn i Norge. Med utgangspunkt i dette støtter Energi Norge den kvotekurven som er lagt til grunn i lovforslaget.

4. Konsesjons- og ankebehandling

Vi forutsetter at alle miljømessige og andre samfunnskonsekvenser rundt kraft- og nettoutbygging skal håndteres i konsesjonsprosessene, og at elsertifikatsystemet blir en ren finansieringsordning. Skal dette spille effektivt sammen mot de beste prosjektene innenfor sertifikatområdet må konsesjonsprosessene være likeverdige mellom land og teknologier.

For å nå målene i loven må mange prosjekter gjennom konsesjonsbehandling – både for produksjon og nett. Vi er tilfreds med at kapasiteten i NVE er økt og det synes som om kapasiteten i NVE i liten grad begrenser tildeling av vindkraftkonsesjoner. Når det gjelder vannkraftkonsesjoner ser vi at det ligger svært mange prosjekter i kø – prosjekter som vil være gode bidragsyttere til at vi kan nå målene til en akseptabel kostnad.

Lovforslaget innebærer at det blir konkurranse mellom Norge og Sverige om å ha en prosjektportefølje med nødvendige tillatelser – det gjelder produksjon og i minst like stor grad nødvendig utbygging og forsterkning av nettet. Det vil være uheldig om Norge her kommer bakpå i forhold til hva man klarer å få gjennom av konsesjoner i Sverige.

Mange prosjekter på produksjon og nett blir anket til OED etter at de har fått konsesjon i NVE. Ankebehandlingen i OED tar for lang tid. OED må øke kapasiteten slik at departementet ikke blir en flaskehals i å få fram tilstrekkelig mengde godkjente prosjekter. Av samme grunner som over blir det nå viktig at ikke ankebehandling i OED gjør at det blir en konkurransevridning mellom Norge og Sverige eller mellom teknologier.

5. Tilknytning til og bruk av nettet

De nordiske bransjeorganisasjonene (Nordenergi) tok i 2010 en gjennomgang av prinsipper for tariffing og bruk av anleggsbidrag i de nordiske landene med hovedvekt på Norge og Sverige ("Transmission and distribution network tariffication principles for power generators in the Nordic countries"). Denne gjennomgangen viser at det er store forskjeller i Norden. Energi Norge har i 2010 gjennomført et prosjekt ("Harmoniseringsbehov ved etablering av et norsk-svensk marked for elsertifikater"), der vi fikk vurdert harmoniseringsbehovet ved etablering av et norsk-svensk marked for elsertifikater. Utredningen viser at forskjellene i regelverk for beregning av tariffier og anleggsbidrag for kraftproduksjon vil virke vridende på investeringsincentivene.

NVE skriver i sin rapport til OED datert 20. januar 2010 at et pliktig elsertifikatmarked forutsetter en samordning av praksis for anleggsbidrag i Norge og Sverige.

Vi viser også til høringsvaret som Svensk Energi har sendt til Energimyndigheten der de også tar opp behovet for harmonisering av anleggsbidraget og innmatingstariffen. Det samme temaet tas opp i Energimyndighetens rapport. Felles håndtering av regler for tariffing og anleggsbidrag for kraftproduksjon vil bidra til riktigere prissetting i engrosmarkedet.

Energi Norge mener det er viktig at man starter opp arbeidet med harmonisering på disse områdene og mener det er mest hensiktsmessig å starte harmoniseringen på sentralnettsnivå med sikte på evaluering ved første kontrollstasjon.

6. Nordisk nettplanlegging

Behovet for nettinvesteringer vil være forskjellig i og mellom de nordiske land avhengig av hvor ny kraftproduksjon og forbruk lokaliseres. Dette styres dels av politiske forhold og av styringssignaler som gis gjennom prisområdemodellen og tariffstrukturen i de ulike land. For å bidra til en utvikling som legger til rette for et effektivt marked, er det nødvendig med en harmonisert og felles langsiktig planlegging av det nordiske kraftsystemet og planleggingskriteriene som legges til grunn må være de samme. Forutsetningene som legges til grunn for nettplanleggingen i Norge bør derfor gjennomgå med dette for øyet, ikke minst dagens opplegg i Norge for regionale kraftsystemutredninger.

I underlagsdokumentet til lovproposisjonen vises det til vedtatt handlingsplan for utbygging av nett ("Umeå 2008") og Nordisk ministerrådsmøte i København 2010 når det gjelder nordiske nettinvesteringer. Flere av de foreslåtte investeringsprosjektene ("pakke I og II") er tidligere ikke oppfattet som bindende investeringsprosjekter fra norsk side. De politiske prosessene i tilknytning til nordiske energiministtermøter har derimot i større grad formalisert planene som bindende mellom landene. Det er uheldig at uforpliktende planer på en slik måte blir politisk forpliktende uten at dette sees i en større sammenheng og at de kostnadsmessige sidene avklares nærmere på forhånd. Ikke minst gjelder dette kostnadsfordelingen mellom landene og mellom ulike brukergrupper i systemet. Videre er det viktig med en gjennomgang av konsesjonsprosesser og konsesjonsvilkår som stilles overfor produsenter og netteiere. I Norge knyttes det flere vilkår som berører tilknytning, og senere drift og vedlikehold, som kan skape betydelige forskjeller mellom norske og svenske aktører.

Flaskehalshåndteringen i Norge og Sverige har vært forskjellig. Sverige skal innføre fire nye anmeldingsområder fra og med november 2011. Det er viktig at områdeinndelingen i Norge og Sverige sees i sammenheng og tilpasses de utfordringer som vil oppstå pga elsertifikatsystemet med introduksjon av ny fornybar og i stor grad uregulerbar kraftproduksjon i de to landene.

Økt uregulerbar kraftproduksjon vil være utfordrende, spesielt på sommerstid når reguleringsevnen i det norske og svenske systemet er svak. Dette kan gi betydelige utfordringer for frekvensstabiliteten i systemet. Det er derfor nødvendig å se hvilke konsekvenser et nytt elsertifikatsystem vil ha for behovet for primær- og sekundærreserver og avklare hvordan slike reserver skal anskaffes og godtgjøres i Norge og Sverige. Det bør legges føringer for utvikling av et felles norsk-svensk marked for slike tjenester.

7. Elsertifikatberettiget produksjon

Økt produksjon i eksisterende vassdrag gjennom opprusting, utvidelser, overføring av nytt vann til eksisterende kraftverk m.m inngår som elsertifikatberettiget produksjon. Det blir viktig å utforme klare prosedyrer og kriterier for dokumentasjon og beregning av økt produksjon for å

unngå at usikkerhet og uklarhet svekker legitimiteten til ordningen. Vi forutsetter at dette fastlegges i forskrift.

Vi går ut fra at man ved utforming av forskriftene legger opp til at man følger definisjonene i EUs fornybardirektiv – når det gjelder type bioenergi som gir rett til sertifikater. Det vil innebære at også biofraksjonen av avfall vil gi grunnlag for sertifikater selv om dette ikke er tilfelle i Sverige.

Det virker uklart om prosjekter som startes opp etter 31.12.2020 kan få sertifikater. Etter hva vi forstår kan et prosjekt etter den svenske ordningen få sertifikater selv om det startes opp i 2030, men da vil det bare få sertifikater fram til 31.12.2035. Det er nyttig for bransjen å vite at dersom et større prosjekt – med lang byggetid – av en eller annen grunn får en forsinkelse og ikke rekker 31.12.2020, så vil det likevel få tildelt sertifikater, men da i kortere tid enn 15 år. Teksten rundt dette virker uklar og vi ber om en presisering av dette forholdet i loven.

Utforming av § 8 – Godkjenning av produksjonsanlegg – bør samordnes med den muligheten for forhåndsgodkjenning av anlegg som ligger i den svenske lovgivningen fra 1. januar 2011. Dette vil ha betydelig verdi for framdriften i beslutningsprosessene.

NVE skal godkjenne anlegg som sertifikatberettiget. Med en utbygging på 1,5 TWh/år – i hovedsak gjennom mindre anlegg – vil det bli et betydelig antall som skal godkjennes pr. år og NVE må utforme rutiner som sikrer at de har tilstrekkelig kapasitet.

8. Finansiering av elsertifikatsystemet

Lovforslaget legger opp til at elsertifikatorordningen skal følge samme avgrensning som el-avgiften når det gjelder hvem som skal finansiere ordningen. El-avgiften kreves inn av nettselskapene og elsertifikatkostnadene skal energileverandørene håndtere. Våre medlemmer på leverandørsiden mener det er viktig at myndighetene sammen med bransjen går gjennom de praktiske konsekvensene av det valget man her foretar før den endelige avgrensningen fastlegges.

Energi Norge mener derfor at det endelige valget her må gjøres i tett samarbeid med bransjen slik at man får et enkelt system som også bygger opp under et framtidig nordisk sluttbrukermarked og ikke kommer i konflikt med EU-retten.

9. Elsertifikatplikten – roller og oppgaver

Vi støtter lovforslaget slik det er formulert med at kunden skal stilles overfor en totalpris for elektrisk energi og elsertifikater og at leverandøren bør gi informasjon om elsertifikatkostnaden på strømregningen.

Dette forutsetter at det blir gjort et grundig informasjonsarbeid om elsertifikatorordningen fra OED/NVE og Statnett i forkant der det går klart fram at den elsertifikatpliktige har rett til å legge inn et påslag i kraftprisen som følge av elsertifikatorordningen. Bransjen vil også selv utvikle egnet informasjon slik at forbrukeren får god informasjon om elsertifikatorordningen.

Kravene i lovforslag/forskrift til utforming av faktura må være klare i god tid før systemet trer i kraft, slik at datasystemene for å håndtere dette kan bli tilpasset. De første fakturaene i det nye systemet vil bli skrevet ut i januar 2012.

Forskriftene må formuleres slik at de forbehold som nåværende vilkår i standardiserte kraftkontrakter inneholder om rett til å øke prisen som følge av offentlige avgifter og pålegg gir de elsertifikatpliktige mulighet for å legge inn et påslag i kraftprisen som følge av elsertifikatorordningen.

Det er nettselskapene som skal gi de elsertifikatpliktige nødvendig informasjon om beregningsrelevant mengde elektrisk energi. Det er viktig at alle forhold rundt dette fastlegges grundig i forskrift slik at nettselskapenes roller og oppgaver blir godt definert.

Nettselskapene har leveringsplikt og vil i flere situasjoner komme i posisjon som kraftleverandør (ventetariff). Det forutsettes at nettselskaper med leveringsplikt også har elsertifikatplikt

Utbygging av pumpekraftverk vil bidra til å styrke verdiskapingen i det norske kraftsystemet. Det fremgår ikke av lovutkastet om kraft brukt til pumping er sertifikatpliktig. Energi Norge mener slik bruk av kraft ikke bør inngå som sertifikatpliktig forbruk – det vil redusere incentivene til å bygge nødvendig pumpekraftkapasitet.

10. Kontroll av oppfylt elsertifikatplikt og illeggelse av overtredelsesgebyr

Oppfyllelse av elsertifikatplikten gjøres i henhold til § 20 i høringsforslaget ved at registeransvarlig den 1. april hvert år annullerer det antall elsertifikater som den elsertifikatpliktige har angitt til annullering på sin konto. Slik vi leser forslaget blir det ikke her tatt noe vedtak om omfanget av plikten for den enkelte elsertifikatpliktige. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, klage og omgjøring vil dermed ikke komme til anvendelse på den individuelle fastsettelse av elsertifikatplikt. Dette regelverket vil først komme til anvendelse i forbindelse med illeggelse av avgift for manglende oppfyllelse etter § 21. Etter vår oppfatning bør det innføres en klageordning i tråd med forvaltningslovens bestemmelser.

Midlene som kommer inn ved overtredelse av sertifikatplikten er betalt inn av forbrukerne/bransjen for å øke produksjonen av fornybar energi. Det må derfor sikres at disse midlene går til formål som bidrar til å øke fornybarproduksjonen, eller til å bygge ut og forsterke nettet for å realisere fornybarmålet.

11. Forlengelse av tildelingsperiode

Vi antar at dette særlig gjelder biokraftanlegg, men muligens også andre anlegg med relativt kort teknisk levetid og med en driftskostnad som gjør at det ikke kan reinvesteres i anlegget etter endt levetid uten at det kommer inn i sertifikatsystemet i en ny runde. Slike anlegg vil bare bidra til måloppnåelsen den første gangen, men kommer inn og eventuelt får tildelt sertifikater i flere runder. Dette vil svekke sammenhengen mellom utstedte sertifikater og måloppnåelse. Så vidt vi forstår er det noe uklarhet rundt disse forholdene i Sverige. Det blir derfor viktig at forholdene rundt utsteding av sertifikater og måloppnåelse for slike situasjoner blir klarlagt.

12. Kontrollstasjoner

Energi Norge er enig i at det tidfestes kontrollstasjoner hvert femte år for det felles elsertifikatsystemet – slik det har vært i den svenske ordningen fram til nå. Det er viktig at justeringer som gjøres tar hensyn til at man da griper inn i og kan påvirke lønnsomhet i investeringer som årlig vil beløpe seg til mange milliarder kroner og også griper inn i kommersielle posisjoner i markedet. Det må etableres en sikkerhet for at slike revisjoner ikke svekker lønnsomheten i allerede foretatte investeringer og heller ikke svekker de kommersielle posisjonene til de elsertifikatpliktige og andre aktører fordi det kan svekke tilliten til systemet.

Styrken ved et sertifikatsystem bør være at det er langsiktig med transparente rammebetingelser og at det kan gi aktørene en mulighet for å vurdere risiko slik at man kan få en rimelig sikkerhet for sine investeringer og kommersielle posisjoner.

13. Harmonisering av støttetiltak utenom elsertifikatorordningen

Elsertifikatorordningen vil være det sentrale virkemiddelet for å gi incentiv til ny fornybar el-produksjon. Dersom man skal få til like konkurransevilkår, må rammebetingelsene også utenfor selve elsertifikatsystemet søkes harmonisert.

14. Organisering på myndighetssiden

Elsertifikatsystemet skal i drift om under ett år. Det er mye som skal på plass før den tid for at bransjen, både elsertifikatberettigede og –pliktige, skal få tilpasset sine systemer til denne loven. Vi forventer derfor at NVE og Statnett, som henholdsvis godkjenningsorgan for produksjonsanlegg og registeransvarlig, umiddelbart starter oppbygging av den organisasjonen som skal håndtere dette systemet. Rammebetingelsene rundt markedet må fastlegges så raskt som mulig og de organisasjonene som skal håndtere dette må komme raskt i gang med godt kvalifisert personell. Det er god erfaring å hente fra Sverige, men slik oppbygging og opplæring tar tid.

15. Informasjon

NVE og Statnett må straks begynne oppbyggingen av et godt informasjonssystem rundt elsertifikatorordningen. Energimyndigheten i Sverige bør være et eksempel til etterfølgelse når det gjelder ambisjonsnivå for den informasjonen som skal ut om systemet. Tilsvarende bør Statnett samarbeide med Svenska Kraftnät om en felles informasjonsplattform som viser omsetning og priser i markedet for elsertifikater. Det er mange aktører som skal forstå og foreta kommersielle vurderinger og handlinger under denne loven. I tillegg kommer sluttbrukermarkedet som trenger slik informasjon for å forstå hva dette handler om.

Bransjen vil også selv utforme underlagsstoff om dette, men hovedansvaret for informasjonen må ligge hos OED, NVE og Statnett.

16. Skille mellom elsertifikater og opprinnelsesgarantier

Med innføring av elsertifikater blir det nødvendig å forklare sluttbrukerne mål og hensikt med elsertifikater i forhold til systemet med opprinnelsesgarantier. OED må ta initiativ til å utvikle informasjon som lager klare og forståelige skiller mellom elsertifikater og opprinnelsesgarantier – i tillegg til de endringer og tilpasninger i forskrift om opprinnelsesgarantier som det vises til i høringsnotatet

17. Grunnrenteskatt på inntekter fra elsertifikater

Lovforslaget innebærer innføring av grunnrenteskatt på inntekter fra utstedte elsertifikater. Dette er også omtalt i Prop. 1 LS (2010-2011) Skatter og avgifter 2011, hvor det ble føyd til en bokstav d i skattelovens § 18-3 annet ledd:

”d. Inntekt fra utstedte elsertifikater tillegges brutto salgsinntekt.”

Dette vil omfatte vannkraftanlegg med påstemplet merkeytelse over 5 500 kVA, og vi oppfatter det slik at det er faktisk inntekt som kommer til grunnrentebeskatning det året elsertifikatene omsettes, uavhengig av hvilket år de er utstedt.

Elsertifikatmarkedet er et felles norsk-svensk marked og viktigheten av harmonisering er fremhevet flere steder. Energi Norge er derfor overrasket over at man velger å diskriminere vannkraft over 5 500 kVA gjennom særbeskatning.

Lov om elsertifikater har som formål å bidra til økt produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder. Det er ønskelig at den fornybare produksjonen bygges ut på en samfunnsmessig rasjonell måte, det vil si at de billigste prosjektene realiseres først (jf. energilovens formålsparagraf). Da er det viktig at beskatningen av elsertifikatene virker nøytralt på investeringsincentivene, både mellom produksjonsteknologier og mellom land. Det er to hensyn som må ivaretas for at denne betingelsen skal være oppfylt:

- Samfunnsøkonomisk lønnsomme kraftprosjekter, inklusive sertifikatinntekter, må være bedriftsøkonomisk lønnsomme etter skatt.
- Rangeringen av fornybare prosjekter må være den samme før og etter skatt. Siden mengden sertifikater er begrenset, vil det skje en rangering av sertifikatberettigede prosjekter fra investorenes side. Bare de mest lønnsomme prosjektene etter skatt og sertifikatinntekter vil bli realisert.

Norsk vannkraftproduksjon er gjenstand for en rekke særskatter, herunder grunnrenteskatt, eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraftavståelse. Ny vannkraftproduksjon kan være mini- og mikrokraftverk, men også ny annen vannkraft samt opprusting og utvidelser av eksisterende verk er aktuelt. Alle vannkraftverk med ytelse over 5500 kVA (ca. 5 MW) er pliktige til å betale grunnrenteskatt og naturressursskatt.

En rekke vannkraftprosjekter er i dag ikke bedriftsøkonomisk lønnsomme gitt de forventede fremtidige kraftprisene og utbyggings- og driftskostnadene, men inntekter fra elsertifikater kan føre til at flere vannkraftprosjekter realiseres. De norske særskattene medfører imidlertid at vannkraften diskrimineres i forhold til andre fornybare produksjonsteknologier. Prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme før skatt, kan være bedriftsøkonomisk ulønnsomme etter skatt.

For at ordningen med elsertifikater skal virke etter hensikten, må derfor sertifikatinntekter i vannkraftproduksjon beskattes på lik linje med sertifikatinntekter for andre fornybare teknologier, det vil si bare gjøres til gjenstand for alminnelig inntektsskatt. I motsatt tilfelle vil ny vannkraftproduksjon diskrimineres i forhold til andre teknologier i Norge og sertifikatberettiget produksjon i Sverige.

18. Merverdiavgift

I høringsdokumentet punkt 5.3 opplyses at omsetning av svenske elsertifikater er ansett avgiftspliktig etter merverdiavgiftslovgivningen i Sverige, og at Finansdepartementet antar at tolkningen vil være den samme etter den norske merverdiavgiftsloven. Energi Norge har intet å bemerke til dette. Det må legges til grunn at avgiftssystemet er harmonisert mellom Norge og Sverige.

19. Overtredelsesgebyr

Dette er et område som må harmoniseres med Sverige for at systemet skal fungere.

20. Avsluttende kommentarer

Energi Norge ser fram til at denne loven blir vedtatt og systemet kommer i drift. I følge høringsnotatet er departementets vurdering at lovforslaget ikke innebærer offentlig støtte, og at norske myndigheter derfor ikke plikter å notisere ESA. Departementet uttaler at det likevel vil vurdere om det av hensyn til rettslig sikkerhet kan være hensiktsmessig å forhåndsmelde tiltaket til ESA. Vi forutsetter at departementet foretar eventuelle avklaringer overfor ESA på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at man ikke kommer i en situasjon der ESA-prosessen forsinker gjennomføring av loven.

Med hilsen
For Energi Norge

Oluf Ulseth



