

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Saksbeh./tlf.nr.:
Tor B. Heiberg / 99353969
Deres ref./ Deres dato:
10/01381-12 / 08.12.2010

Vår ref.: 1497819
Vår dato: 01.02.2011

Høringsvar til OED's forslag til ny lov om elsertifikater

For å fremme satsingen på fornybar energi foreslår regjeringen å innføre et pliktig system for elsertifikater. Olje- og energidepartementet har sendt forslag til lov om elsertifikater på høring. Høringsforslaget berører Statnett på to områder. For det første er Statnett foreslått som registeransvarlig for elsertifikatordningen. I tillegg skal Statnett legge til rette for at all ny fornybar kraftproduksjon kan tas inn i kraftsystemet på en forsvarlig måte i forhold til nettkapasitet og forsvarlig systemdrift.

Oppsummering av Statnetts synspunkter

Statnett er i høringsforslaget foreslått å være registeransvarlig for elsertifikatordningen og vi stiller oss positive til dette. Vi forutsetter da at det blir utarbeidet en forskrift som i mer detaljert grad regulerer de involverte parter på en forsvarlig måte.

Statnett er positivt innstilt til tiltaket som vil bidra til mer produksjon inn i kraftsystemet. Vi vil imidlertid påpeke at ny fornybar produksjon i form av tilfeldig og uregulerbar kraft vil medføre større driftsmessige utfordringer. Det vil bli vanskeligere å balansere kraftsystemet og man vil oppleve et økende behov for systemdriftsreserver. Dette tilsier at kravene til produsentene i forhold til systemdrift vil øke, og det forutsettes at dette også vil gjelde for nye og mindre produksjonsenheter.

Foreslått lov legger ingen føringer på geografisk plassering av ny produksjon. Vi vil imidlertid påpeke at lokalisering i områder med knapp nettkapasitet bør koordineres i forhold til eksisterende og planlagte nettinvesteringer. Potensialet for småkraft er størst i Hordaland og Sogn og Fjordane, ikke bare i volum, men også samfunnsøkonomisk. Men utbygging her betinger i stor grad realisering av planlagte nye kraftlinjer i sentralnettet.

Synspunktene ovenfor er nærmere beskrevet i det følgende. Først tar vi for oss Statnetts tiltenkte rolle som registeransvarlig. Deretter vil vi omtale elsertifikatenes konsekvenser for kraftsystemet med utgangspunkt i Statnetts rolle som systemansvarlig nettselskap.

Registeransvaret

Statnett har vært i dialog med departementet angående rollen som registeransvarlig og utsteder av elsertifikater. Vi er beredt til å tre inn i denne rollen og påta oss de oppgaver og plikter som er beskrevet i høringsbrevet.

Vi har etter hvert lang erfaring som registeransvarlig for opprinnelsesgarantier, et ansvar som har mange paralleller til rollen som registeransvarlig for elsertifikater. Vi har systemer og rutiner på plass for de mest grunnleggende funksjonene. Statnett kan i tillegg dra nytte av synergieffekter ved nettaktørens ukentlige innrapportering av målt produksjon til balanseavregningen.

For tiden er et nytt IT-system for opprinnelsesgarantier under implementering og Statnett har tatt høyde for elsertifikater som en uavhengig tilleggsfunksjon i programvaren.

I Sverige er det den svenske systemoperatøren Svenska Kraftnät (SvK) som har registeransvaret for elsertifikater. I og med at dette skal være en felles norsk-svensk ordning, samt at vi har et utstrakt samarbeide med SvK på andre områder, er det naturlig at rollen i Norge ivaretas av Statnett. Videre har vi tilegnet oss mye nyttig kompetanse gjennom vårt engasjement i Association of Issuing Bodies (AIB), som er en sammenslutning av registeransvarlige i Europa.

Vi mener at Statnett kan drifte registeransvaret i henhold til foreslått tidsplan, med god kvalitet og til det vi vurderer som en lav kostnad.

Forskrift

For at Statnett på en enkel og oversiktlig måte kan gjennomføre oppgavene som registeransvarlig er vi avhengig av at den varslede forskriften definerer klare roller for regulator og registeransvarlig. I tillegg forventes det at forskriften vil komme med klare retningslinjer for rapporteringsregler for elavgiftspliktig forbruk. Statnett vil anmode om at denne rapporteringen gjøres løpende av nettselskapene som en del av den ukentlige leverandøravregningen.

Videre må det i forskriften tas høyde for det faktum at sertifikatpliktig volum til en viss grad vil være basert på stipulerte verdier i stedet for målinger. Dette skyldes at tidsfrist for innsamling av målinger ikke faller innenfor foreslått rapportering av sertifikatplikt. Dette medfører at det må legges opp til en metode for å korrigere sertifikatplikt og innløsning etter den årlige tidsfristen 1. april.

Av lovforslagets § 10, 4. ledd legges det til rette for at elsertifikatberettigede i visse situasjoner etter søknad kan få forlenget perioden på 15 år tilsvarende den tid den elsertifikatberettigede ikke har mottatt elsertifikater. Dette gjelder ved driftsavbrudd eller hendinger knyttet til overføringer eller distribusjon av elektrisk energi slik at den sertifikatberettigede blir forhindret fra å motta elsertifikater i en periode. Forskriften må legge klare føringer og regler knyttet til innvilgelse av overnevnte forlengelse.

Gebyrer

I høringsnotatet fremgår det at driftingen av elsertifikatregisteret forutsettes dekket gjennom gebyrer. Den årlige driftskostnaden per elsertifikat er antatt å falle tilnærmet lineært med økt sertifikatvolum. Dette fordi driftskostnadene er relativt stabile slik at kostnaden per MWh frem til 2020 vil synke i takt med den stigende elsertifikatkvoten som er lagt til grunn. Dersom man legger til rette for at registeransvarlig årlig skal ha full dekning av kostnader gjennom gebyr på elsertifikatene, vil man derfor få seks ganger så høyt gebyr det første året i elsertifikatordningen som i 2020.

Vi ønsker derfor å legge opp til en gebyrstruktur som til en viss grad utjevner gebyret over flere år. Ved å beregne en gjennomsnittlig gebyrkostnad for hele elsertifikatperioden vil man de første årene opparbeide en underdekning av kostnadene som man tjener opp igjen senere. Fordelen med denne løsningen er at en får tilnærmet lik gebyrkostnad uansett hvilken periode produksjonen fases inn i ordningen, og det skaper større forutsigbarhet for aktørene.

Regulering av registeransvaret

Statnett anmoder OED om å regulere registeransvaret som en del av konsesjonen for Avregningsansvarlig. Dette ansees som den mest effektive løsningen da vi kan utnytte synergieffekter i forhold til avtaler, rutiner og tilsyn. I tillegg vil det medføre en mindre administrativ jobb både når det gjelder organisering og kontroll.

§ 10-2 Utstedelse av elsertifikater

Elsertifikatberettigede aktører kan ha ønske om å sette bort håndteringen av elsertifikatene til en tredjepart da dette kan være mest kostnadseffektivt. Dette er en utbredt praksis i ordningen med opprinnelsesgarantier og hensiktsmessig i forhold til at mange kraftverk er felleseide og/eller små. Etter vår oppfatning bør loven legge til rette for dette på enklest mulig måte ved at det er mulig for sertifikatberettigede å få sertifikater utstedt til en annen etter fullmakt. Slik loven er formulert på dette punkt vil det medføre unødvendig mye administrasjon å håndtere elsertifikatene for en tredjepart. Etter vår mening bør bestemmelsen utformes slik (eller lignende);

”Elsertifikat utstedes ved at registeransvarlig registrerer elsertifikatet på den elsertifikatberettigedes konto eller på konto til en part som har fått fullmakt fra den elsertifikatberettigede.”

§ 29 Erstatning

Registeransvarlig har et ansvar for at registervirksomheten blir utført på en betryggende og tillitsvekkende måte slik at ingen aktører lider tap. Registeransvarlig er ansvarlig for økonomiske tap som aktørene kan påføres som følge av feil oppstått i tilknytning til registervirksomheten. Statnett vil vurdere å forsikre seg mot dette ansvaret. Dette vil ha en kostnad, som Statnett forutsetter vil kunne dekkes inn gjennom gebyrene. Statnett har ikke gjort utdypende vurderinger av omfanget eller beregninger om hva en slik forsikring vil koste.

Departementet har i § 29, siste ledd foreslått; ”Ved skadelidtes medvirkning kan erstatningsansvaret nedsettes eller falle helt bort”. Statnett vil kort vise til at man har en generell regel om skadelidtes medvirkning i skadeserstatningsloven § 5-1, og hvilke følger slik medvirkning skal få. Bestemmelsen har vært i lovverket lenge og har fått et nærmere definert innhold gjennom rettspraksis og teori. Vi ber departementet vurdere hvorvidt det er nødvendig og ønskelig å ha en særegen bestemmelse om skadelidtes medvirkning i lov om elsertifikater.

Tidsfrister

Det norsk-svenske elsertifikatmarkedet er forutsatt operativt fra 1.januar 2012. Det forventes at Stortinget behandler lovforslaget i løpet av vårsesjonen, mens NVEs utkast til forskrifter forventes utsendt umiddelbart etter vedtak i Stortinget. For registeransvarlig innebærer dette stramme tidsrammer samt at utviklingen av de tekniske løsningene må påbegynnes uten at viktige sentrale forhold er avklart. Et tett samarbeid mellom OED, NVE og registeransvarlig er derfor av avgjørende betydning for at oppstart 1.januar 2012 skal kunne gjennomføres på en tilfredsstillende måte.

Kraftsystemet

Kraftnettet

Statnett har i sine planer for ”neste generasjon sentralnett” tilrettelagt for å kunne innfase ny fornybar produksjon som oppstår som følge av blant annet innføringen av elsertifikatsystemet. Nødvendige tiltak som blant annet spenningsoppgradering og nybygging blir beskrevet i Statnetts Nettutviklingsplan fra 2010.

De siste to tiårene har det vært en betraktelig forbruksøkning uten at investeringer i sentralnettet har vært i tråd med dette. Statnett har iverksatt en rekke tiltak og investeringer som må være på plass for at kraftnettet skal kunne takle forbruksveksten samt innfasing av ny fornybar kraftproduksjon som oppstår som følge av elsertifikatorordningen. Det er en forutsetning at fremdriften i tildelte, og søknader om nye, konsesjoner til kraftlinjer opprettholdes for å kunne understøtte innfasingen av ny fornybar produksjon.

I forhold til innfasingen av ny fornybar kraftproduksjon vil det i enkelte tilfeller være en utfordring for NVE og Statnett å bidra til at ny produksjon lokaliseres i områder som gir den beste samfunnsøkonomiske løsningen. Dette kan enten være i form av at det bygges ny kraftproduksjon i områder med kraftunderskudd eller i områder med planlagte nettoppgraderinger/nettinvesteringer. Dette er ikke desto mindre viktig når det nå legges opp til sterkere incentiver for ny fornybar kraftproduksjon.

I de tilfeller bygging av ny kraftproduksjon utløser behov for nettinvestering mener vi at netteier må kunne kreve anleggsbidrag også i masket nett. Hvis ikke vil det være øvrige brukere i nettet som finansierer deler av investeringen i ny fornybar kraftproduksjon. En ytterligere skjevhet er at slikt anleggsbidrag kan kreves i Sverige slik at det vil favorisere utbygging i Norge derom det ikke tas anleggsbidrag i Norge. Statnett har tidligere tatt opp problemstillingen med anleggsbidrag i masket nett i form av brev til OED datert 11. november 2010.

Systemansvaret

Det norske produksjonsapparatet domineres av store vannkraftverk som har gode egenskaper for balanseringen av kraftsystemet. De er vel egnet til rask effektregulering og er en viktig bidragsyter til spenningsregulering og stabilitet i kraftsystemet. Statnett forventer at elsertifikatordningen i stor grad vil medføre investeringer i små vann- og vindkraftverk. Disse anleggene er i stor grad uregulerte og skaper større ubalanser i kraftsystemet. Anleggenes iboende elektriske egenskaper gjør at de også bidrar i vesentlig mindre grad til spenningsregulering og stabilitet i kraftsystemet. Følgelig vil ny fornybar kraftproduksjon føre til økende press på de eksisterende reguleringsressursene.

Det samlede norsk-svenske målet om 26,4 TWh fornybar produksjon innen 2020 vil gi en bedret kraftbalanse, men driftssituasjonen kan i perioder bli vanskeligere å håndtere. Ulike produksjonsteknologier (vind, småkraft, konvensjonell vannkraft og bio) har ulik reguleringssevne og produksjonsprofil over året, og vil følgelig medføre forskjellige utfordringer for systemet. Vindkraften har gunstig årsprofil med mest produksjon om vinteren da forbruket er størst. Derimot er vindkraften både uregulerbar og veldig uforutsigbar på kort sikt. Dette trekker i retning av at behovet for sikring av produksjonsreserver til balanseregulering vil øke med økende andel av vindkraft. Produksjonen i småskala vannkraftverk er i utgangspunktet uregulerbar med størst tilsig og produksjon om sommeren og høsten. Småkraftanlegg kan imidlertid i noen tilfeller gis noe mulighet til regulering innenfor uken eller døgnet ved å tillate små endringer i vannspeilet overfor inntaket. Dette vil være gunstig for systemet lokalt, og vil øke verdien av et småkraftanlegg ved produksjonen er regulerbar over døgnet. Nedregulering av vindkraftproduksjon og vannkraftverk med dårlig reguleringssevne innebærer tapt energi. I tillegg vil man motta reduserte inntekter fra elsertifikatordningen, som medfører at disse anleggene vil ha negativ marginalpris for nedregulering. Disse marginalprisene kan i små områder bli prissettende for både elspotmarkedet og regulerkraftmarkedet.

Systemdriften er på flere områder utfordret allerede i dag og mange av tiltakene som trengs for å integrere ny fornybar produksjon vil også behøves av andre årsaker. Variasjoner i produksjonen fra vindkraftverk og annen ny fornybar produksjon gir større usikkerhet knyttet til den planlagte balansen av systemet. Det vil være større behov for regulerbare ressurser til å dekke ubalanser i fornybar kraftproduksjon (øker i takt med uregulerbar produksjon inn i systemet). I lavlastperioder, typisk på natt i sommerhalvåret, viser det seg med økende hyppighet at det kan være vanskelig å finne tilstrekkelige nedreguleringsressurser. Dette gjelder spesielt for våre naboland med en betydelig andel varmekraft, men problemstillingen er også relevant for norske forhold. Ved økning av vind og uregulerbar vannkraftproduksjon økes nivået på "grunnproduksjonen" i vårt eget system og dette bidrar til flere timer hvor det ikke er behov for den produksjonen som er regulerbar. Når man i tillegg importerer kraftoverskudd fra kontinentet vil dette forsterke problemet med balansereguleringen. Det at den regulerbare produksjonen, med sine iboende systemstabiliserende egenskaper, fortrenses av fornybar kraftproduksjon med sine reduserte bidrag til spenning og stabilitet vil kreve tiltak for å ivareta kraftsystemets krav. Dagens mulige tiltak er å starte "høykvalitets"produksjon. Denne ekstra produksjonen vil igjen skape utfordringer for balanseringen av kraftsystemet. Generelt kan man også si at vår evne til å regulere ekstra vindkraftproduksjon på kontinentet svekkes dersom det samtidig er mye vind i vårt eget system.

Variasjoner i produksjonen fra ny fornybar produksjon gir større usikkerhet knyttet til den planlagte balansen av systemet og behov for tiltak til å imøtekomme dette. Med et nøytralt støttesystem for fornybar kraft som ikke tar hensyn til nettmessige begrensninger, vil dette kunne føre til suboptimal utbygging og krevende systemdrift.

Som systemansvarlig mener vi at kraftsystemets evne til å balansere varierende produksjon fra vindkraft må styrkes ved å:

- Plassere vindkraft der det er tilstrekkelig tilgang til fleksible reguleringsressurser.
- Øke nettkapasiteten. Nettførsterkninger bedrer kortslutningsytelsen i nettet, og er gunstig for systemdriften.
- Innføre tiltak for å redusere andre kilder til ubalanse:
 - Innføre finere tidsoppløsning på produksjonsplanene og tilhørende krav til at produksjonen skal tilpasses til forbruksvariasjonene og utveksling
 - Innføre sekundærreserve som bedre kan tilpasse seg endringer i timer med sterk lastendring
 - Innføre bedre forbruksprognoser som kan bidra til å redusere forbruksvariasjoner som kilde til ubalanse
 - Ha direkte målinger på vindkraftproduksjonen som vil gi mer nøyaktig prognosesystem (for vindkraft)
 - Skaffe prognosesystem for vindkraft
 - Sikre tilstrekkelig fleksible reguleringsressurser.

Lovforslaget har angitt et minimumskrav av ny fornybar produksjonsøkning elsertifikatene skal bidra med, men det er ikke oppgitt noen øvre grense for ny produksjon inn i kraftsystemet. Det følger av det ovenstående at systemansvarliges utfordringer i forhold til reguleringen av systemet vil kunne avhenge av den totale produksjonsøkningen og hvor i Norge økningen kommer. Som systemansvarlig vil Statnett derfor understreke betydningen av en differensiert kraftproduksjon hvor behovet for effekt, energi og reguleringsevne må avstemmes.

Øvrige forhold

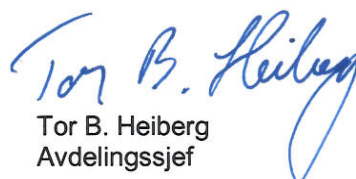
Markedsmessige konsekvenser

Statnett jobber aktivt med å legge til rette for at vi skal ha et velfungerende kraftmarked i Norge. En viktig del av dette er å gi korrekte prissignaler til produsenter og forbrukere. Støttesystemer for fornybar energi bør utformes slik at de i størst mulig grad bidrar til et velfungerende kraftmarked. Ved det foreslåtte elsertifikatmarkedet legges det opp til at man mottar elsertifikater også ved negative kraftpriser. Det innebærer at det gis incentiver til å produsere når produksjonen medfører økte kostnader i kraftsystemet, og er dermed med på å redusere effektiviteten i markedet. Statnett mener derfor at det bør vurderes løsninger der produsentene ikke tildeles elsertifikater når kraftprisen er negativ. Samtidig bør løsningen være slik at produsentene ikke straffes for å tilby system- og balansetjenester som får konsekvenser for deres produksjon.

I lovforslaget er det utredet at elsertifikater ikke kan utstedes etter 31. desember 2035. Derimot er det ikke utdypet at ny produksjon som innføres etter 2020 ikke har rett til å motta elsertifikater fram til 2035. Statnett vil gjøre departementet oppmerksom på at dette kan medføre en overoppnåelse av målet.

Med vennlig hilsen
Statnett SF


Bente Hagem
Konserndirektør


Tor B. Heiberg
Avdelingssjef

