

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep.  
0033 Oslo

## **FORSLAG TIL ENDRING AV LOV OM ELSERTIFIKATER - HØRINGSSVAR**

Det vises til høringsbrev av 3. desember 2014 med forslag til endring av lov om elsertifikater. Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Energi Norge representerer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Fornybarnæringen jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst.

Elsertifikatordningen har stor betydning for våre medlemmer på flere måter. Den innebærer en mulighet til å øke produksjonen av fornybar kraft, samtidig som den påvirker balanse og priser i kraftmarkedet. Ordningen er også en viktig rammebetingelse for de av våre medlemmer som driver kraftomsetning.

### **1. Hovedpunkter**

Energi Norge vil spesielt fremheve følgende punkter fra vår uttalelse:

1. Målene for ordningen må ligge fast. Næringen trenger forutsigbarhet og eventuelle svenske forslag om å heve målene for 2020 må avvises.
2. Energi Norge beklager at de to lands myndigheter ikke etablerer et felles offentlig register over elsertifikatberettigede anlegg som er besluttet bygget, under bygging eller i drift.
3. Energi Norge støtter departementets forslag om å utsette fristen for når produksjonsanlegg i Norge må være i drift for at de skal ha rett på sertifikater med 12 måneder.

Mer detaljerte kommentarer følger nedenfor.

### **2. Generelle kommentarer om utviklingen i elsertifikatmarkedet**

Vi er generelt godt fornøyd med den måten NVE og Energimyndigheten forvalter elsertifikatsystemet. Elsertifikatsystemet leverer slik det var tilsiktet. NVE og Energimyndighetens kvartalsrapport nr. 3 2014 viser at de kraftverk som mottar elsertifikater og inngår i målet på 26,4 TWh samlet sett har en normalårsproduksjon på 9 TWh. Målt i samlet energiproduksjon er dette foran skjema.

Målet med elsertifikatsystemet er imidlertid ikke bare å få til investeringer i en gitt mengde anlegg for produksjon av fornybar energi. Sertifikatsystemet skal i tillegg føre til at det er de samfunnsøkonomisk

mest gunstige investeringene som gjøres. I tillegg forutsatte Stortinget at det skulle legges til rette for at om lag halvparten av investeringene skulle komme i Norge. På disse områdene nås ikke målene.

Dette skyldes ikke forhold ved selve elsertifikatsystemet, men de omkringliggende rammebetingelser for norsk fornybarnæring. De naturgitte forhold og en samfunnsøkonomisk gunstig utbygging tilsier at to tredjedeler av anleggene burde vært bygget i Norge ifølge analyser Thema Consulting har gjort for Energi Norge. Dette ville blitt resultatet med likeverdige rammebetingelser på tvers av landegrensener og teknologier.

Det er fortsatt betydelig større aktivitet i utbyggingen av ny fornybarproduksjon i Sverige enn i Norge. Første oktober var det 2,3 TWh vindkraft under bygging i Sverige mens det i Norge var 1,3 TWh fornybar energi i bygging hvorav 0,9 TWh var O/U-prosjekter og bare 13 GWh var vindkraft. Fram til første oktober var det satt i drift 1,7 TWh sertifikatberettigede anlegg i Norge, mens det i Sverige var satt i drift 7,3 TWh av det felles målet på 26,4 TWh. Totalt er det satt i drift eller under bygging 12,6 TWh av målet på 26,4TWh.

I dette bildet er vi glad for at regjeringen og Stortinget nå har sett at det er behov for å bedre de skattemessige rammebetingelsene for norsk vindkraft. Vi venter spent på det forslaget som er varslet, om bedre avskrivningsvilkår. Vi forutsetter at forbedringene blir tilstrekkelig omfattende til at det vil bety en reell forskjell for norsk vindkraft og at forslaget vil komme på plass med nødvendige avklaringer i forhold til EØS tids nok til at de nye reglene kan bli lagt til grunn for investeringsbeslutninger for anlegg som kan nå fristen i elsertifikatsystemet. I praksis betyr dette for de største og mest kompliserte anleggene at dette være avklart i første halvdel av 2015.

### **3. Økte svenske ambisjoner og ønske om forlengelse av systemet**

Departementet nevner i høringsnotatet at det svenske næringsdepartementet har orientert om den svenske regjeringens uttalte økte ambisjoner for mengden fornybar energi innenfor sertifikatsystemet og at departementene er enige om å diskutere dette spørsmålet nærmere.

Energi Norge følger svensk energi- og fornybarpolitikk nøye. Vi registrerer at den svenske regjeringen både har uttalt seg om at de ønsker å øke ambisjonene for 2020 og at de ønsker å sette et nytt mål for 2030. Videre registrerer vi at de ønsker å bruke det etablerte felles sertifikatsystemet for å nå begge mål.

Energi Norge ønsker verken økte mål eller forlengelse av sertifikatsystemet. Vi mener at det på lang sikt er behov for mer produksjon av fornybar energi i Norden for at vi skal nå målet om en utslippsfri energisektor innen 2050. Vi kan imidlertid ikke se at det skal være noe behov for økte ambisjoner i sertifikat-systemet eller andre subsidieordninger frem mot 2020 eller 2030 for å få dette til. Kostnadene ved vind- og solkraft er på vei ned og avhengig av hvordan kraftprisen og skattesystemet utvikler seg er det også en del potensiale igjen i kostnadseffektiv miljøvennlig vannkraft.

Målet om en utslippsfri energisektor nås best ved ordninger som prissetter forurensning og dermed gjør bruk av fossil energi dyrt, først og fremst med et stramt og effektivt kvotehandelssystem ETS, og et mer integrert og velfungerende kraftmarked. Med disse rammebetingelsene vil det ligge til rette for vekst og verdiskapning i nordisk fornybarnæring som med det sterke innslaget av vannkraft, har gode forutsetninger til å forsyne nordisk næringsliv og nordiske forbrukere med sikker og stabil elektrisitet.

Den nordiske kraftbalansen er sterk og det som trengs nå er kraftfulle tiltak for få tatt den fornybare kraften i bruk til erstatning for fossil energibruk. Dette kan skje ved en kombinasjon av bedre forbindelser til kontinentet og Storbritannia, der kraften vil kunne erstatte kraftproduksjon fra fossile kilder, samt økt bruk av kraft til erstatning for direkte bruk av fossil energi hjemme, for eksempel i transport- og petroleumssektoren.

### Krav om økt ambisjon for 2020 må avvises

Energi Norge mener den svenske regjeringens ønske om å heve 2020-målene for fornybar kraftproduksjon må avvises. Vi oppfatter en slik økning som en betydelig endring av forutsetningene i det felles svensk-norske sertifikatmarkedet.

Videre tilsier vår analyse at den svenske regjeringens mål om at det i Sverige skal bygges 30 TWh nytt fornybart i forhold til deres utgangspunkt i 2002 vil bli overoppfylt selv uten endringer i virkemidlene ut over det som allerede har vært på høring i kontrollstasjonen. Vår analyse bygger på at det opprinnelige svenske målet på 25 TWh ifølge Energimyndigheten i realiteten allerede er hevet til 28 TWh (ref. Dagens Industri 11. desember). Dette skyldes ifølge Energimyndigheten at det i 2010 og 2011 ble bygget 3 TWh mer enn prognostisert. Videre viser kvartalsrapport nr. 3 2014 fra NVE og Energimyndigheten at Sverige fra og med 2012 har bygget 3 TWh mer enn sin halvdel av det som er bygget i den felles ordningen. Dersom det fra og med 1. oktober 2014 skulle bli bygget like mye i begge land vil det i 2020 være bygget 31 TWh i Sverige.

### Krav om nytt mål for 2030

Politiske signaler fra Sverige gir grunn til å tro at det også vil komme en henvendelse om å fastsette nye svenske mål for 2030 og om å forlenge sertifikatsystemet tilsvarende. Vi mener som tidligere nevnt at det ikke er behov for ytterligere fornybarsubsidier og vi er derfor prinsipielt negative til en forlengelse.

Dersom svenske myndigheter likevel velger å fortsette subsidiering av ny fornybar inn i markedet etter 2020 mener vi at det tross alt er bedre at dette skjer innenfor enn utenfor sertifikatsystemet. En ensidig forlengelsen av den svenske kvotekurven i et felles marked kan ha både positive og negative konsekvenser for norske aktører, blant annet kan en slik forlengelse bidra til å redusere risikoen for nullpriser i sertifikatmarkedet på 2020-tallet.

Svensk energipolitikk er svært viktig for Norge og den norske fornybarnæringen. Norge bør derfor allerede nå starte et analysearbeid for å få oversikt over konsekvensene av en slik forlengelse og hvilke forhold som er særlig viktige fra norsk side. Det dreier seg blant annet om virkemidler for å ta kraften i bruk, avvikling av andre subsidieordninger og etablering av et felles register over besluttede investeringer i markedet. Perspektivene for utfasing av kjernekraft er også helt sentralt i denne sammenheng.

## **4. Kommentarer til de enkelte endringsforslag**

### 4.1. Utvidelse av overgangsordningen.

Regjeringen ønsker å gi småkraftverk med effekt mellom 1 og 10 MW og byggestart mellom 1. januar 2004 og 7. september 2009, rett på sertifikater etter overgangsordningen. Vi gleder oss med de kraftverkseiere som gjennom dette får økte inntekter. Departementet skriver under punkt 4.2 i høringsuttalelsen at utvidelsen omfatter utbygde vannkraftverk som i utgangspunktet var lønnsomme. Denne setningen gir, feilaktig, et inntrykk av at samtlige kraftverk som er omfattet var lønnsomme, dette er ikke tilfelle. Mange kraftverk ble bygget basert på forventning om elsertifikater. Flere av disse har i mellomtiden kommet i et økonomisk uføre og eierne har i noen tilfeller blitt tvunget til å selge.

Regjeringen har valgt å unnta produksjonsøkning som følge av opprustning og utvidelse fra utvidelsen av overgangsordningen. Vi kan ikke finne noe slikt unntak i de om lag ti år gamle politiske løfter som Regjeringen i utgangspunktet ønsker å innfri med utvidelsen. I Energi Norge har vi medlemmer som har gjennomført slike utvidelser i den tro at de også ville bli omfattet av sertifikatordningen. NVEs brev av 24. november 2014 viser at dette gjelder fem anlegg med en samlet produksjonsøkning på 33 GWh, eller om lag 1,6% av den utvidelsen regjeringen foreslår. Vi finner det underlig at regjeringen har funnet grunn til å unnta en så liten mengde og ber om at også disse fem prosjektene blir omfattet av utvidelsen.

#### 4.2. Beregningsrelevant mengde elektrisk energi

Vi har ingen kommentarer til at departementet velger å anse raffinerier som kraftintensiv industri og unnta dette forbruket fra beregningsrelevant forbruk samt å unnta raffineriene fra sertifikatplikt.

#### 4.3. Endring av elsertifikatkvoter

Vi har ikke kontrollert de regnestykker som ligger til grunn for forslagene til nye kvoter, men legger til grunn at kvotene stemmer med beskrivelsene som er gitt i notatet og de brev som refereres. Ut over dette har vi ingen kommentarer.

#### 4.4. Sluttdato for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikat

Fornybarnæringen har lenge påpekt at regelen om at dersom et anlegg ligger i Norge og av uforutsette grunner må settes i drift etter 31. desember 2020, skal anlegget ikke ha rett på ett eneste sertifikat, utsetter norske prosjektet for en betydelig risiko som hemmer investeringsviljen på norsk side. Vi er glad for at departementet og regjeringen nå ønsker å gjøre noe med dette og vi støtter forslaget om å utsette fristen for når anlegg må være i drift med 12 måneder.

I valget mellom om den nye fristen skal settes til 30. juni eller 31. desember 2021 mener vi at 31. desember er det eneste rasjonelle alternativet dersom hensikten skal oppnås. De mulige forsinkelser som er bakgrunnen for behovet av en utsatt frist, kan i mange tilfeller skyldes at man ikke har rukket ett sesongmessig værvindu. Visse typer arbeid i fjellet kan for eksempel kun gjennomføres i tredje kvartal. Det er derfor nødvendig at fristutsettelsen er på 12 måneder for at hensikten skal oppnås.

Energi Norge og Svensk Energi skrev i sine høringsuttalelser til kontrollstasjonsdokumenter fra henholdsvis NVE og Energimyndigheten i mai, at vi ønsker like regler på begge sider av grensen. Begge organisasjonene ønsker generelt at anlegg som settes i drift etter 2020 ikke skal ha rett på sertifikater, dog med den modifikasjon at prosjekter som var planlagt med idriftsettelse før fristen, men som grunnet forsinkelser utenfor utbyggers kontroll, skal kunne tildeles sertifikater etter søknad. Dette er det samme standpunktet som regjeringspartiene, KrF og Venstre fremmet da elsertifikatloven ble behandlet i Stortinget i 2011. Vi står fast på at dette vil være den beste ordningen.

Subsidiært mener vi at departementets forslag om en utsettelse av fristen med 6 eller 12 måneder vil være en forbedring i forhold til dagens ordning. Vi mener imidlertid at det bør strammes noe inn slik at prosjekt som blir startet opp når det åpenbart er for sent å nå den opprinnelige fristen i 2020, ikke skal ha rett til sertifikater selv om de når den nye fristen. Dette kan oppnås ved at det for de prosjekter som i utgangspunktet har et krav om godkjent detaljplan fra NVE før bygging kan igangsettes, så må søknad om godkjenning av detaljplan være levert senest 1. juli 2019 for at prosjektet skal ha rett til sertifikater ved ferdigstillelse i 2021.

#### 4.5. Rente på avgift for manglende annullering

Vi har ingen innvendinger mot at regjeringen ønsker å legge rente på avgift for manglende annullering av sertifikater.

#### 4.6. Vurdering av andre forhold

##### 4.6.1. Fastsettelse av kvoter i TWh eller andeler i lov

Departementet refererer til NVEs anbefaling om å endre mekanismen for fastsettelse av kvoter fra dagens ordning til en ordning der faktisk mengde sertifikater som skal etterspørres i markedet fastsettes i loven og prosentkvotene deretter fastsettes administrativt med bedre prognoser for beregningsrelevant forbruk.

Vi støtter departementets vurdering av at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre denne endringen dersom den ikke også gjennomføres i Sverige. Derimot mener vi at innføring av en slik endring i begge land bør være et aktuelt krav fra norsk side dersom regjeringen velger å forhandle med svenskene om en forlengelse av sertifikatordningen.

##### 4.6.2. Informasjon til markedet

Vi beklager sterkt at departementet ikke ønsker å innføre et pliktig register for investeringsbeslutninger i elsertifikatmarkedet. Vi er for så vidt enig med departementet i at det gjennom NVEs kvartalsrapporter er relativt oversiktlig hva som er under bygging på norsk side av grensen. På svensk side er det på langt nær like oversiktlig. Et felles register ville derfor vært til stor fordel for næringen og et viktig bidrag til å redusere risikoen for både over- og underbygging i forhold til målet.

Manglende transparens gjør at det blant våre medlemmer legges til grunn en betydelig risiko for at det bygges ut mer enn målet og at sertifikatprisene som følge av dette kan falle til null eller svært nær null etter 2020.

## **5. Neste kontrollstasjon**

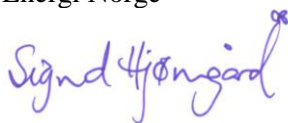
Vi gjentar vårt ønske fra sist høring om at neste kontrollstasjon må komme tidligere enn 2019 og helst så snart som mulig. Dette er nødvendig for at den skal kunne ha noen som helst betydning for investeringsbeslutninger for anlegg i Norge. Forut for denne kontrollstasjonen er det viktig at de to lands departementer koordinerer utredningsoppdragene til respektive myndigheter slik at de forslag som utredes blir gjennomførbare i begge land. Fastsettelse av kvoter i TWh istedenfor prosent i loven er et godt eksempel på at gode tiltak som ikke blir gjennomført ved denne kontrollstasjonen fordi det kun er utredet i et land.

Et felles register for elsertifikatberettigede anlegg som er besluttet bygget, under bygging eller i drift må utredes i begge land og implementeres før eller under neste kontrollstasjon.

## **6. Avslutning - Samarbeid**

Energi Norge organiserer de fleste aktørgrupper i sertifikatsystemet i Norge. Vi har et tett samarbeid med andre berørte organisasjoner i Sverige og Norge. Energi Norge ønsker å være en ressurs for norske myndigheter i arbeidet med elsertifikatordningen og bidra til at ordninger fungerer etter hensikten. Vi står til disposisjon dersom det ønskes ytterligere utdypninger av våre forslag og kommentarer.

Vennlig hilsen  
Energi Norge



Sigrid Hjørnegård  
Direktør



Magne Fauli  
Næringspolitisk rådgiver