

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

12.5.2014

Elsertifikatsystemet – Høringsuttalelse fra ECOHZ AS om kontrollstasjon 2015

Sammendrag av innspill fra ECOHZ AS

ECOHZ vil vi gi følgende anbefalinger til Olje- og energidepartementet i forbindelse med kontrollstasjon 2015 for elsertifikatsystemet:

1. Den norske kvotekurven bør nedjusteres for å fange opp lavere produksjon fra kraftverk i overgangsordningen. Dette samsvarer med anbefalingen fra NVE.
2. Den norske kvotekurven bør nedjusteres ytterligere for å fange opp at en del ny kraftproduksjon som er elsertifikatberettiget ikke utsteder elsertifikater. Alternativt bør det tilrettelegges for at den elsertifikatberettigede produksjonen som ikke utsteder elsertifikater vil utstede elsertifikater. NVE har ikke omtalt denne problemstilling i sin rapport.
3. Den norske kvotekurven bør nedjusteres ytterligere for å ta hensyn til at beregningsrelevant elforbruk har blitt høyere enn forutsatt og det derfor innløses for mange elsertifikater i Norge. Dette samsvarer med anbefalingen fra NVE.
4. I Sverige vil også kraftproduksjon som kommer i drift etter 31.12.2020 få elsertifikater. Så lenge kvotekurven fastsettes slik at det skal produseres 26,4 TWh i 2020 som får elsertifikater i 15 år, og kvotekurven etter 2020 avspeiler en nedtrapping basert på 26,4 TWh i 2020, vil ny produksjon i Sverige etter 2020 medføre at det blir for mange sertifikater i forhold til kvotekurven. Dersom likevel produksjon etter 2020 tildeles sertifikater bør dette være nasjonale ordninger som skal innløses nasjonalt på samme måte som elsertifikater fra overgangsordningen. Disse sertifikatene må øke de nasjonale kvotekurvene etter 2020 for å hindre priskollaps i markedet.

Andre punkter vi mener er relevante å ta opp ved kontrollstasjonen 2015 er følgende:

1. Elsertifikatloven bør endres i tråd med NVEs forslag slik at Stortinget vedtar de årlige kvoter for ny kraftproduksjon i form av et volummål (TWh-mål), mens NVE får fullmakt til å gjennomføre løpende justeringer av kvotekurven basert på de målene Stortinget har vedtatt. NVEs justeringer bør gjennomføres rullerende for å gi kraftleverandører tid til å tilpasse priser og betingelser i kontrakter. Vi anbefaler en årlig justering som får virkning fire år frem i tid i stedet for en justering med fire års intervaller som annonseres seks måneder før den treer i kraft.
2. Dersom EU-domstolen kommer med beslutninger i to saker som vedrører utenlandske kraftprodusenters tilgang til nasjonale støttesystemer (Åland-Sverige sak og Nederland-Belgia sak), bør kontrollstasjonen benyttes til å tilpasse det svensk-norske elsertifikatsystemet til eventuelle føringer som dommene vil gi.

3. Kostnadene for fornybar energi i Norge og Sverige er relativt like slik at mye av prosjektfordelingen avgjøres av andre forhold enn produksjonskostnader. Ulikheter i skatte- og avgiftssystemer gjør at en rekke prosjekter, spesielt innen vindkraft, bygges i Sverige. I motsetning til ønsker fra flere politiske partier, opplever vi nå at norske forbrukere bidrar med støtte til finansiering av prosjekter i Sverige. Skatte- og avgiftssystemene i Norge og Sverige bør harmoniseres slik at det er prosjektkostnad før skatter og avgifter som avgjør hvilke prosjekter som bygges ut.
4. Forretningsmessig vil et samarbeid med andre land enn Sverige kunne åpne flere forretningsmuligheter for norsk fornybar kraftproduksjon. Større forskjeller i produksjonskostnad gjør samarbeid mer fordelaktig. OED bør åpne for at fellesprosjekter med andre land kan gjennomføres etter regelverket i EUs fornybardirektiv. Tilstrekkelig overføringskapasitet både nasjonalt og til utlandet må komme på plass for at kraften ikke vil bli innesperret i Norge med pris- og verdifall som resultat.

Bakgrunn for vår høringsuttalelse

Det er gått fem år siden EU vedtok sine energi- og miljøpakker som ga 3 ganger 20 som mål innen 2020: Klimagassutslippet skulle reduseres med 20 % i forhold til 1995, andelen fornybar energi skulle økes til 20 % og det skulle oppnås en energieffektivisering på 20 % i forhold til normalutviklingen beregnet i 2007.

Reduksjonen av klimagassutslipp fra den europeiske kraftbransjen sikres gjennom kvotedirektivet som setter et tak på utslippene og gjør tillatte utslipp omsettelige i form av utslippskvoter. Foruten kraftbransjen er en rekke andre bransjer underlagt kvotedirektivet slik at nesten 50 % av EU- og EØS-utslippene begrenses gjennom utslippskvoter. Øvrige utslippsreduksjoner oppnås gjennom nasjonale tiltak som CO₂-avgifter og lignende. Kvotedirektivet er gjennom EØS-avtalen en del av norsk lov.

Energieffektiviseringen styres av en rekke ulike direktiver men er i stor grad overlatt til hvert enkelt land å få på plass.

Fornybardirektivet er basis for satsingen på fornybar energi og Norge har gjennom EØS-avtalen forpliktet seg til å øke andelen fornybar energi av energiforbruket fra 60,1 % i 2005 til 67,5 % i 2020. Det var flere mål som lå til grunn for EUs satsing på fornybar energi. Ny kapasitet trengtes for å ta over etter fossil kraftproduksjon som prisen for utslippskvotene skulle gjøre ulønnsom og presse ut av markedet. Europas avhengighet av importert energi skulle reduseres siden mer enn 50 % av energien importeres og til dels kommer fra land med risiko knyttet til leveringssikkerhet. Fornybar energi skulle bidra til jobbskaping og teknologisk utvikling, og fornybar energi skulle gi en mer desentral energiproduksjon.

Det viktigste virkemiddelet fra norsk side for å stimulere til utbygging av mer fornybar kraftproduksjon er samarbeidet med Sverige hvor landene i fellesskap skal finansiere utbygging av 26,4 TWh/år ny produksjon i løpet av perioden 1.1.2012 – 31.12.2020. Hvert land skal ta sin halvdel av finansieringen og elsertifikatsystemet skal sikre at målet nås gjennom finansiell støtte til ny kraftproduksjon. All produksjon som kommer i drift i perioden teller i forhold til målet og finansiell støtte kanaliseres fra forbruker/kraftleverandør til kraftprodusent gjennom produsentens rett til å utstede og kraftleverandørens plikt til å kjøpe en fastsatt kvote elsertifikater. Kvoten regnes ut fra beregningsrelevant kraftforbruk og fastsettes som en gradvis økende kvote som skal utgjøre 13,2 TWh for hvert land i 2020.

Elsertifikatene er omsettelige slik at kraftleverandørene som er pålagt å støtte ny produksjon gjennom kjøp av elsertifikater fritt kan velge kraftprosjekt og derved vil markedet styre støtten mot de beste prosjektene enten de ligger i Norge eller Sverige. Myndighetene bestemmer målet mens markedet bestemmer støttenivået som er nødvendig gjennom prisen på elsertifikatene. I sum skal inntekt fra salg av elsertifikater i tillegg til inntekt fra kraft og opprinnelsesgarantier sikre lønnsomhet.

Noen generelle vurderinger av det svensk-norske samarbeidet om elsertifikater

Da systemet ble vedtatt viste beregninger for ny produksjon at det var grunn til å forvente en relativt lik utbygging i begge land. Vannkraft ville i all hovedsak komme i Norge, biokraft i hovedsak i Sverige mens vindkraft ville bli fordelt mellom begge land. Produksjonskostnadene for vindkraft i Norge og Sverige er relativt like. Slik sett kan det forventes en noenlunde lik utbygging begge land. Samtidig vil det ikke være grunnlag for noen stor handel landene i mellom siden kostnadene er relativt like. Fordelen med handel ville vært langt større om samarbeidet hadde inkludert land med større forskjeller i produksjonskostnader. Et samarbeid med f.eks Tyskland eller Nederland kunne gitt langt større samarbeidsgevinster.

For elsertifikatsamarbeidet kan det lett bli andre forhold enn produksjonskostnader for det enkelte prosjektet som avgjør hvor utbyggingen skjer. Ulike rammevilkår som forskjellige avskrivnings- og avgiftsregler vil være vel så viktige for investorer som kostnadene ved selve prosjektet. Så langt er rammevilkårene i Sverige en god del bedre enn i Norge, noe som gjør at vindkraftinvesteringer i stor grad havner i Sverige. Siden slike ulikheter er en del av den nasjonale skatte- og avgiftspolitikken, og ikke en del av selve elsertifikatsystemet, vil vi ikke gi ytterligere kommentarer på dette området, utover å anbefale at skatte- og avgiftssystemene harmoniseres.

Siden et samarbeid med andre land enn Sverige kan bidra til ny næringsutvikling og større investeringer i Norge innen fornybar energi, bør Olje- og energidepartementet åpne for at samarbeidsmuligheter med andre land kan etableres på prosjektbasis. I Sverige har Energimyndigheten gjennomført en analyse av hvordan Fornybardirektivets samarbeidsmekanisme for fellesprosjekter med land utenfor elsertifikatsystemet kan implementeres. Tilsvarende bør gjennomføres i Norge og OED bør endre sin holdning til fellesprosjekter. I proposisjonen til statsbudsjettet for 2013 ble det fastslått at Norge ikke skal legge til rette for fellesprosjekter. Så lenge OED har denne holdningen vil en rekke prosjekter som er for dyre for elsertifikatmarkedet, men økonomisk gunstig for samarbeid med andre land, bli utsatt eller skrinlagt selv om de har fått alle nødvendige konsesjoner og tillatelser for å starte utbygging. Med finansiell støtte fra andre land kan finansiering av prosjekter i Norge sikres og gi grunnlag for nødvendig nettutbygging, verdiskaping og nye arbeidsplasser i Norge.

Dersom de rettssaker EU-domstolen nå har oppe til behandling som gjelder åpning av nasjonale støttesystemer for utenlandske prosjekter (svenske elsertifikater til vindkraft på Åland og belgiske elsertifikater til nederlandske kraftverk) medfører at dagens praksis må legges om, bør Norge gjennomføre en slik omlegging som en del av kontrollstasjon 2015.

Bør kvotekurven justeres?

Kvotekurvene for Norge og Sverige ble fastsatt slik at de lineært skal finansiere en økende kvote fra 2012 til 2020. Målet er at både Norge og Sverige skal gi finansiell støtte til 13,2 TWh i 2020. Kvotene økes årlig lineært fra 0 i 2011 til 13,2 TWh ny produksjon i 2020 (ny = igangsatt i fra 1.1.2012 til 31.12.2020). Den årlige kvoten som en kraftleverandør skal støtte gjennom kjøp av elsertifikater er fastsatt i elsertifikatloven som en prosentandel av salg av beregningsrelevant kraft. Årlig kvote beregnes som årlig TWh-mål dividert med forventet salg av beregningsrelevant kraft.

En kvoteberegning på denne måten for å sikre målet om finansiering av 13,2 TWh ny produksjon vil kun bli riktig dersom tre sentrale forutsetninger er riktige:

1. Det er kun ny produksjon som tildeles elsertifikater
2. All ny produksjon tildeles elsertifikater
3. Beregningsrelevant kraftforbruk er riktig fastsatt

I Norge er det avvik fra begge de to første forutsetningene og beregningsrelevant forbruk baseres på en prognose som først kan fastsettes helt korrekt i ettertid. Derfor gjennomføres det hvert fjerde år en kontroll av de fastsatte kvotekurvene for å justere disse slik at systemet bidrar til at norske forbrukere finansierer 13,2 TWh ny produksjon i 2020.

1 Tildeling av elsertifikater til gammel produksjon

Ved opprettelsen av elsertifikatsystemet ble det etablert en overgangsordning som gir en del norske kraftverk rett til elsertifikater fra 1.1.2012 og frem til den dagen produksjonskapasiteten har vært i drift i 15, år selv om den ble satt i drift før 1.1.2012. Dette gjelder vannkraftverk mindre enn 1,0 MW som hadde byggestart i perioden 1.1.2004 til 31.12.2011 og alle andre kraftverk basert på fornybar energi med byggestart i perioden 7.9.2009 til 31.12.2011. Dette er en norsk ordning og disse elsertifikatene skal derfor kjøpes av norske kraftleverandører i tillegg til kvoten for ny produksjon. Det vil si at den norske kvoten må ta unna denne tilleggsproduksjonen gjennom en forhøyet kvotekurve for perioden frem til 2026. Størrelsen på tillegget er basert på prognoser gjort før elsertifikatloven ble vedtatt av Stortinget, og tillegget inngår i den kvotekurven Stortinget vedtok som en del av loven. Dersom produksjon og elsertifikatutstedelse til overgangsordningen avviker fra forutsatt volum må kvotekurven justeres for at ikke overgangsordningen skal påvirke måloppnåelsen om 13,2 TWh ny produksjon i 2020. Så langt ligger produksjonen fra overgangsordningen under forventet volum, og vi er derfor enige i den nedjustering av kvotekurven NVE anbefaler som følge av den reduserte overgangsproduksjonen.

2 Ny produksjon som ikke utsteder elsertifikater

Dette er et punkt som NVE ikke har vurdert i sin rapport. Det er to grupper av kraftverk som gir ny produksjon (idriftsatt i perioden 1.1.2012 til 31.12.2020) som er berettiget til elsertifikater men som likevel ikke tildeles elsertifikater. Denne produksjonen må hensyntas for at ikke kvotekurven skal finansiere mer enn 13,2 TWh norskstøttet produksjon innen 2020.

1. Den første gruppen er fire vindkraftverk som ble igangsatt i 2012, mottok finansiell støtte fra Enova og hvor det ikke er etablert en løsning for utstedelse av elsertifikater.

2. Den andre gruppen er ny produksjon, enten helt ny eller utvidelse/opprustning av eldre produksjonskapasitet, som gir så liten ny produksjon at inntekten fra elsertifikatene ikke vil dekke kostnadene ved søknad og administrasjon av elsertifikatene. Eierne kommer derfor økonomisk bedre ut ved ikke å utstede elsertifikater.

Ad 1: I forbindelse med at elsertifikatordningen ble introdusert i 2012 og den gamle ordningen med støtte til vindkraft gjennom Enova/Energifondet ble avvirket gir elsertifikatloven bestemmelser om to ulike støttemuligheter for vindkraftverk som hadde tilsagn om investeringsstøtte fra Enova / Energifondet, men ikke kom i drift før i 2012 (fire kraftverk med ca 2/3 TWh/år).

De fire kraftverkene regnes som ny produksjon i samarbeidsavtalen med Sverige (produksjonsstart etter 1.1.2012) og har alle rett til utstedelse av elsertifikater. Støtte vil i så fall finansieres ved at kraftleverandører kjøper elsertifikater. Elsertifikatene vil telle i forhold til målet for 2020 og elsertifikatkostnaden vil fordeles 50/50 mellom norske og svenske kraftleverandører.

Som et ledd i avviklingen av Enovas ordning for støtte til vindkraft bestemte elsertifikatloven at støtte fra Enova / Energifondet skulle reverseres for kraftverk som ville utstede elsertifikater og dette måtte være på plass senest 30. april 2012.

Basert på dagens elsertifikatmarked vil verdien av elsertifikatene fra den aktuelle produksjonen (2/3 TWh i 15 år) utgjøre ca 1,6 mrd NOK og 50 % av beløpet ville dekkes fra Sverige. Forskriftene for elsertifikatloven kom 16.12.2011 og den korte fristen bidro til at ingen rakk å etablere en tilfredsstillende elsertifikatløsning. Produsentene valgte alle å opprettholde investeringstilskuddet mens Enova/Energifondet ikke tok noe initiativ til å få tilbakebetalt tilskuddet eller finne en løsning som sikret at elsertifikater ble utstedt og inntektene tilbakeført til Enova/Energifondet som kompensasjon for investeringstilskuddet som ble utbetalt til de elsertifikatberettigede kraftverkene.

Konsekvensen har en økonomisk side som medfører at Enova/Energifondet ikke får tilbakeført ca 1,6 mrd NOK som de var berettiget til men som p.g.a. manglende oppfølging ikke blir tilbakeført. Halvparten av beløpet ville blitt dekket av svenske kraftleverandører.

Konsekvensen har også en elsertifikatilknyttet side ved at ca 2/3 TWh ny norsk kraftproduksjon som er berettiget til elsertifikater ikke utsteder elsertifikater og derved verken kommer inn i elsertifikatmarkedet og ikke blir tallet med i forhold til målet om 26,4 TWh ny produksjon innen 2020. Siden denne produksjonen i sin helhet har blitt finansiert gjennom norsk støtte bør denne produksjonen trekkes fra i den norske kvotekurven og derved redusere kvotekurven tilsvarende 2/3 TWh for en periode på 15 år. Alternativt kan det etableres en løsning hvor elsertifikater utstedes for produksjonen, og inntektene tilfaller Enova/Energifondet. Hvis ingen av disse alternativene gjennomføres må det bygges ut et tillegsvolum på 2/3 TWh som skal støttes gjennom elsertifikater hvorav halvparten vil falle på norske forbrukere. Siden disse forbrukerne allerede har finansiert hele dette volumet tidligere vil det gi en tilleggsbelastning som bryter med målet om at norske forbrukere skal finansiere 13,2 TWh ny produksjon.

Ad 2: En godkjent søknad koster p.t. 30.000 kroner og årlige administrasjonskostnader for en produsent vil neppe være mindre enn 5.000 kroner. Det betyr at for et volum under ca 50 MWh/år vil det ikke lønne seg å utstede elsertifikater. Det er vanskelig å anslå hvor mange slike små prosjekter som vil bli bygget ut frem mot 2020. Pr 1.4.2014 var det godkjent ca 600 kraftverk i

denne størrelsen i Sverige med en samlet årsproduksjon på ca 8 GWh. Energimessig betyr det lite i dag, men det berører mange kraftverk. I Norge har Oslo bystyre nylig vedtatt en støtteordning for solcellekraftverk og erfaring fra Tyskland viser at veksten i slik kraftproduksjon kan gå svært raskt dersom økonomien er tilfredsstillende. Enkelte dager har solkraft vært oppe i mer enn 50 % av kraftproduksjonen. OED bør derfor etablere en løsning hvor kostnadene knyttet til elsertifikatsystemet kan reduseres for små prosjekter, enten gjennom en generell prisreduksjon for NVEs/Statnetts tjenester, eller gjennom å etablere en ordning hvor en kontofører kan få rabatt ved å håndtere en portefølje av mange småkraftverk samlet.

3 Fastsettelse av beregningsrelevant kraftforbruk

Gjennom elsertifikatloven er det Stortinget som vedtar kvotekurven og dermed må ta stilling til forventet beregningsrelevant forbruk fremover. Dette gir en tungvint prosedyre for justering av kvotekurven siden det må en lovendring til hver gang oppdaterte prognoser for beregningsrelevant forbruk foreligger og kvotekurven skal justeres. Vi mener at NVEs forslag til lovendring er en god løsning som vil effektivisere rutinene. Loven endres slik at den angir årlig volum i TWh, mens det overlates til NVE å justere kvotekurven når det foreligger oppdaterte prognoser for beregningsrelevant forbruk. NVE foreslår at dagens intervall med fireårige justeringer opprettholdes. Dette kan gi relativt store endringer hvert fjerde år og påvirke mange kraftkontrakter med fast pris som er inngått. Vi anbefaler derfor at det i stedet innføres en mer rullerende ordning hvor det innføres årlige justeringer basert på historikk og oppdaterte prognoser på en slik måte at kvotekurven justeres årlig men med virkning fra og med år fire. De nærmeste årene vil hele tiden være låst og bransjen får tid til å justere priser og kontrakter til endringer som vil komme fire år frem i tid.

Vi har ingen kommentar til den oppdaterte prognosen som NVE har utarbeidet for beregningsrelevant forbruk.

Andre kommentarer

NVEs vurderinger av prosjekttilgang og avgift for manglende annullering virker greie.

Har dere noen spørsmål til våre høringsinnspill, er det bare å kontakte oss. Vi gir gjerne utfyllende informasjon eller stiller opp i et møte for å presentere våre synspunkter.

Vennlig hilsen

ECOHZ AS



John Ravlo
Markedsdirektør