

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep

0033 Oslo

Elsertifikatsystemet – Energi Norges høringsuttalelse om kontrollstasjonen 2015

Det vises til høringsbrev av 11.02.14 angående NVEs grunnlagsrapport for kontrollstasjon under elsertifikatorordningen.

Elsertifikatorordningen har stor betydning for våre medlemmer på flere måter. Den innebærer en mulighet til å øke produksjonen av fornybar kraft, men også at verdiene i eksisterende produksjonsanlegg settes på spill ved at markedsbalansen utfordres. Ordningen er også en viktig rammebetingelse for våre medlemmer som driver kraftomsetning.

1. Oppsummering

Erfaringene så langt viser at de fleste investeringene skjer i Sverige. En viktig årsak til det er ulike rammebetingelser - særlig skatte- og avskrivningsregler. Skjevhetene fører til unødige samfunnsøkonomiske kostnader. Skjevhetene trekker valget av et felles sertifikatsystem som støtteordning i tvil og setter troverdigheten til systemet i fare.

Energi Norge gjentar vårt tidligere forslag om å innføre grønne avskrivninger. Statsbudsjettet for 2015 er antakelig siste frist for at forbedringene skal kunne få en reell betydning for den norske andelen av sertifikatinvesteringene. Regjeringen må i tillegg bidra til at andre svenske ordninger for støtte til fornybar kraft som underminerer sertifikatmarkedet endres.

Energi Norge anslår at det har det blitt satt i drift, startet bygging eller besluttet bygget anlegg med en samlet årlig produksjonskapasitet på opp mot 13 TWh siden det felles markedet ble åpnet i 2012. Dette er om lag halvparten av det felles målet på 26,4 TWh. Usikkerheten rundt hvor mye som er igangsatt er imidlertid stor og dette innebærer en vesentlig risiko for investorene og for måloppnåelsen. Det er derfor viktig at de forslåtte tiltak for økt transparens gjennomføres så snart som overhodet mulig. Potensielle investorer opplever at både de kommersielle og de politiske risiki er store. Økt transparens vil være et viktig risikodempende tiltak.

Gjennom sine grunnlagsrapporter for kontrollstasjonen beskriver de to lands energimyndigheter på en god måte hvordan elsertifikatkvotene kan justeres for at respektive land skal kunne oppfylle sine forpliktelser under traktaten. Energi Norge støtter NVEs forslag om å erstatte lovfestede prosentkvoter med lovfestede

TWh-mål og mener at denne ordningen må innføres i begge land. Administrativ fastsettelse av prosentkvoter ut fra TWh-målene kan med fordel skje årlig i stedet for hvert fjerde år som NVE foreslår.

Energi Norge og Svensk Energi mener det er viktig at ordningen avsluttes 31.12.2020 i begge land. Hovedregelen bør være at anlegg som settes i drift etter 31.12.2020 ikke skal ha rett på sertifikater, slik som det er i Norge i dag. Det må imidlertid gjøres unntak for anlegg som på grunn av forsinkelser utenfor utbyggers kontroll i byggeprosessen, først kommer i produksjon etter denne datoen.

Prisrisikoen i perioden 2020-2035 er stor og det må utredes mulige behov for å redusere risikoen for ekstremt lave eller ekstremt høye priser i denne perioden.

Økt produksjon av elektrisitet basert på fornybare kilder er en viktig del av klimaløsningen. Regjeringen må trekke opp virkemidler som sikrer at den nye kraften blir tatt i bruk til å redusere klimagassutslipp.

Neste kontrollstasjon må finne sted før 2019 om den skal ha relevans for måloppnåelsen i 2020.

Sverige har siden oppstart av deres elsertifikamarked hatt et "användarråd" med representanter fra forvaltning og næring. Vi har et felles marked og derfor foreslår Energi Norge at dette rådet gjøres til et felles norsk-svensk råd med representanter for forvaltning og næring i begge land.

2. Kommentarer til elsertifikatorordningen, virkningene i kraftmarkedet og investeringsaktiviteten

2.1. Generelt om rapportene

Rapportene som er lagt fram – både fra NVE og Energimyndigheten – gir et godt og viktig grunnlag for den kontrollstasjonen som skal gjennomføres fram til iverksetting av tiltak fra og med 1.1.2016. Vi ser at elsertifikatsystemet fungerer i den daglige drift og at det gjøres investeringer under ordningen.

Det er en usikkerhet rundt hvordan man fra svensk side vil forholde seg til en eventuell forlengelse av elsertifikatsystemet. Usikkerheten er skapt gjennom uttalelser fra politisk hold og fra bransjeaktører. Dersom man fra svensk side forlenger systemet og setter nye mål mot 2030 som del av EU-pakken mot 2030, vil det få konsekvenser for aktørene – i dag. Det er derfor rimelig å kreve at Sverige klargjør sin holdning til evt. forlengelse av systemet etter 2020 allerede ved denne kontrollstasjonen. Vi forutsetter at man fra norsk side står ved tidligere utsagn om ikke å videreføre systemet med nye mål etter 2020.

Energimyndigheten har som et av deloppdragene å utrede mulig utvidelse av elsertifikatorordningen til 3dje-land. I en situasjon med økende kraftoverskudd vil det være uheldig med en utvidelse av ordningen til 3dje-land fordi en slik utvidelse med stor sannsynlighet vil medføre ytterligere investeringer i det nordiske kraftmarkedet.

2.2. Virkningene av ulike skatte- og avgiftsmessige rammebetingelser

De skatte- og avgiftsmessige rammebetingelsene er svært forskjellige mellom de to landene. En viktig grunn til at elsertifikatorordningen ble valgt som virkemiddel for å fremme ny fornybar kraftproduksjon var at den nye produksjonen skulle komme på plass til minst mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Slik det ser ut i dag er det ingen grunn til å tro at dette blir oppnådd. Dette skyldes ikke forhold ved sertifikatordningen selv, men de omkringliggende rammebetingelser.

Sertifikatorordningen skulle føre til at markedet skulle velge å investere i den mest kostnadseffektive teknologien på de stedene der de naturgitte forhold egnet seg best. Store forskjeller i effektiv beskatning mellom teknologier og mellom land oppveier i mange tilfelle de naturgitte forhold og fører til at samfunnsøkonomisk dyrere prosjekter velges fremfor de billigere.

- Vindkraft bygges i Sverige fremfor i Norge til tross for bedre vindforhold i Norge pga. betydelig lavere effektiv beskatning i Sverige.
- Norsk vannkraft kommer enda dårligere ut skattemessig enn norsk vindkraft slik at også disse sliter med å klare lønnsomhetskravene i konkurranse med svensk vindkraft.
- Opprustning og utvidelse av vannkraftverk som er en svært ønsket og miljøvennlig måte å øke produksjonen av kraft fra fornybare kilder, beskattes som stor vannkraft og kommer aller dårligst ut. Vi ser at medlemmer utsetter eller legger slike prosjekter til side til tross for god samfunnsøkonomisk avkastning, fordi bedriftsøkonomisk etter skatt klarer ikke prosjektene avkastningskravene.

To svenske støtteordninger som diskriminerer på teknologi, lokalisering eller hvorvidt investor forbruker kraft eller ikke, kan gi enda større utslag enn forskjellene i effektiv beskatning. Disse kommer i tillegg til skatteforskjellene:

- Svenske forbrukere av kraft som bruker kraft fra vindkraftanlegg de eier selv og som ikke yrkesmessig leverer elektrisitet, blir fritatt for en elavgift på opp til 29,6 øre/kWh + moms. Kommuner, boligselskap og store handelsbedrifter er eksempler på kraftforbrukere som kan nyte godt av ordningen. Ordningen vrir konkurransen mellom ulike teknologier og investorer og setter til dels teknologinøytraliteten i elsertifikatsystemet ut av spill. Dette blir omtalt i rapporten fra Energimyndigheten. I "SOU 2013:43 Beskatning av mikroproducerad el m.m" var en av konklusjonene at denne ordningen går på tvers av elsertifikatsystemet. Hensikten med elsertifikatsystemet er å fremme de samfunnsøkonomisk beste prosjektene og sikre at prosjektene konkurrerer med hverandre på like vilkår. Svensk Energi og Energi Norge er enige om at denne svenske støtteordningen må avskaffes.
- En ny støtteordning innebærer at eiere av småskala kraftproduksjon for eksempel solcelleanlegg, kan få en lette i inntektsskatten på 60 øre/kWh i tillegg til fritak for elavgiften. Det er uklart hvor omfattende bruken av ordningen vil bli, men erfaringer fra Tyskland og de fallende kostnadene for solceller, indikerer at omfanget kan bli vesentlig større enn antatt.

De påpekte skjevhetene påfører de to landene unødige samfunnsøkonomiske kostnader og det er negativt for konkurranseforholdene i det nordiske kraftmarkedet. Skjevhetene trekker valget av et felles sertifikatsystem som støtteordning i tvil og setter troverdigheten til systemet i fare. Det fører også til at Norge vil få en ganske liten andel av de investeringene som sertifikatordningen finansierer.

Når det gjelder forskjellene i beskatning kan regjeringen velge å utligne forskjellene helt eller delvis, for eksempel ved å innføre grønne avskrivninger slik Energi Norge har foreslått.

Når det gjelder de øvrige støtteordninger vil innføring av tilsvarende ordninger i Norge være en dårlig løsning. Regjeringen må bidra til at det på svensk side gjennomføres endringer slik at sertifikatsystemet kan virke etter hensikten.

2.3. Ulike regler for hva som skjer etter 2020

Svensk Energi og Energi Norge ser det som svært uheldig at landene har valgt forskjellige løsninger når det gjelder tildeling av sertifikater etter 2020. I Norge får anlegg som settes i drift fram til og med 31.12.2020 elsertifikater. Anlegg som settes i drift etter 31.12.2020 får ingen elsertifikater. I Sverige kan anlegg få tildeling av elsertifikater også dersom de settes i drift etter 2020. Den svenske ordningen gir høy risiko for at prisen på elsertifikater kollapser – med tap både for nye anlegg og for alle de anlegg som allerede er inne i ordningen. Risikoen for at dette skal skje vil legge en demper på investeringsviljen når vi nærmer oss 2020 og dermed øker risikoen for at vi ikke når 26,4 TWh innen fristen. Dette understreker utfordringene med å avslutte elsertifikatmarkedet.

Svensk Energi og Energi Norge anbefaler at Sverige innfører samme ordning som Norge. Det er likevel behov for en overgangsordning for prosjekter som er igangsatt og som har som mål å komme i drift før

31.12.2020, men som av årsaker utenfor selskapenes kontroll, blir forsinket og ikke kommer i drift før etter 31.12.2020. Energi Norge presenterte et forslag til en slik overgangsordning i forbindelse med behandlingen av loven om elsertifikater i det norske Stortinget sommeren 2011. Ordningen innebærer at prosjekter som av årsaker utenfor utbyggers kontroll ikke kommer i drift før etter 2020, likevel kan få elsertifikater gitt at de kommer i drift innen 31.12.2022. Forslaget ble tatt inn i innstillingen fra Energi- og Miljøkomiteen på Stortinget og støttet av H, FrP, V og KrF, men avvist av den daværende Regjeringen. Vi anmoder den nåværende regjeringen om å se på forslaget igjen. En slik ordning bør gjennomføres i begge land.

Dersom man mot formodning ikke skulle nå målet på 26,4 TWh pr. 31.12.2020 eller anleggene produserer mindre enn forventet, kan det over tid bli for lite sertifikater tilgjengelig i markedet. Det å stenge markedet for nye prosjekter slik vi foreslår, er et risikobegrensende tiltak, men det bør i tillegg utredes om tiltak som kan redusere risikoen for ekstremt lave eller ekstremt høye priser i denne perioden ytterligere.

2.4. Den økte kraftproduksjonen må tas i bruk for størst mulig klimanytte

Elsertifikatsystemet vil bringe 26,4 TWh ny kraft inn i det nordiske kraftsystemet i en periode med lav etterspørselsvekst. Energi Norge og Svensk Energi mener at økt produksjon av elektrisitet basert på fornybare kilder er en viktig del av klimaløsningen, men da må det samtidig sikres at kraften blir tatt i bruk til erstatning for fossil energi. Dette er forhold som ikke omfattes av kontrollstasjonen, men kostnaden for den økte produksjonen betales av forbrukerne og det er viktig for aksepten av systemet at det kan vises til hvordan den økte kraftproduksjonen blir tatt i bruk for å fase ut fossil energi.

Tiltak for økt bruk av elektrisitet vil også bidra til bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kraft og sikre en pris på kraften som gir insentiver til energieffektivisering. Den norske regjeringen må iverksette virkemidler som sikrer at den nye kraften blir tatt i bruk.

3. Detaljerte kommentarer til kontrollstasjonsrapportene.

3.1. Generelt om kvotejusteringene

Energi Norge er tilfreds med at både NVE og Energimyndigheten legger opp til en reell revisjon av kvotekurven. Kvoteoverskuddet og usikkerheten rundt hvordan dette blir håndtert, har skapt betydelig usikkerhet i bransjen. Det hadde vært ønskelig å få kvoteunderskuddet raskere ned til et hensiktsmessig nivå enn det som er konsekvensen av summen av de to kvotejusteringene.

Vi forstår det slik at man sikter mot å øke kvoteplikten i Sverige slik at man i løpet av de fire årene fra 2016 til og med 2019, kompensere for det kvoteoverskuddet som har oppstått etter 1.1.2012 samt det forventede kvoteoverskuddet i 2014 og 2015.

Kvoteresserven ved utgangen av 2019 vil dermed, hvis estimatene slår til, ligge på nivå med kvoteoverskuddet ved inngangen til den felles avtalen mellom Norge og Sverige – dvs. ca. 9 TWh – ref. Energimyndighetens rapport side 55. Energimyndighetens utsagn om at dette gjenværende overskuddet planlegges fordelt over hele perioden etter 2020 gir akseptabel forutsigbarhet.

Vi vil imidlertid påpeke at det er ulemper ved at markedsaktører vil måtte sitte på store mengder sertifikater som det ikke vil være etterspørsel etter før svært langt frem i tid. Dette legger beslag på betydelig likviditet og utfordrer finansieringen av nye fornybarprosjekter. Mulige tiltak for å redusere disse ulempene ville vært å legge mer av de svenske justeringene tidligere i tid eller å utsette de norske justeringene.

3.2. Kvotestjusteringen Norge – kommentar til pkt. 3 i NVE-rapporten

Det er gjort et godt arbeid med å fremskrive etterspørsel etter elektrisitet i byggsektoren og ikke-energiintensiv industri. Energi Norge mener imidlertid at det bør gjøres en tilleggsstudie av hva en offensiv klimapolitikk kan føre til av økt etterspørsel etter elektrisitet og hvordan det kan påvirke det beregningsrelevante forbruket.

Det må vurderes om bruken av 1980-2010 som basis for beregningsrelevant forbruk vil øke faren for overskudd av elsertifikater i perioden mot 2020 fordi denne perioden var kaldere enn det klimaprognosene sier om fremtiden.

Dersom man velger å implementere NVEs forslag om å lovfeste sertifikatetterspørselen målt i TWh vil disse betraktningene og usikkerheten rundt fremtidig kraftforbruk ikke være relevant for kontrollstasjonen, men kun for NVEs senere fastsettelse av prosentkvoter.

3.3. Justering av Sveriges kvotekurve – kommentar til pkt. 5.3 i Energimyndighetens rapport

I Energimyndighetens gjennomgang av "kvotpliktig elanvändning" forventes det svak vekst i elforbruket. Vi er enige i at økt vekt på energieffektivisering vil dempe og antakelig redusere etterspørselen i noen sektorer. Vi savner imidlertid en dypere vurdering av mulighetene for økt overgang fra fossil energi til elektrisitet for å bidra til å redusere klimagassutslipp. Som eksempel forventer Energimyndigheten at el-biler vil utgjøre 1 % av bilparken i Sverige i 2035 – den utgjør allerede det i Norge i 2014. En økt overgang fra fossil til elektrisitet vil også forsterkes av at vi går mot et overskudd på elektrisitet i det nordiske markedet og relativt lave kraftpriser vil øke incentivet til overgang til elektrisitet. Økt "kvotpliktig elanvändning" – ut over hva som er lagt til grunn for de foreslåtte kvotene, vil føre til reduksjon i kvoteoverskuddet og økt sannsynligheten for underskudd på kvoter.

3.4. Transparens er avgjørende for en effektiv fornybarutbygging

Tilgang til troverdig og ajourført informasjon er nødvendig for at investorene skal ta riktige beslutninger og levere 26,4 TWh innen 31.12.2020. Om markedet skal kunne tilpasse investeringene til målet må det foreligge en løpende oversikt som viser hvor langt det er igjen til målet herunder hvilke prosjekter som er under bygging og besluttet bygget. Usikkerhet på grunn av manglende oversikt hemmer investeringslysten og øker dermed risikoen for at målet ikke nås.

NVE gir med rapporten "Ny kraft: Endelige tillatelser og utbygging" kvartalsvise oversikter som i tillegg til anlegg satt i drift foregående kvartal, gir investorene oversikt over anlegg i konsesjonskø, anlegg med konsesjon og anlegg under bygging. Etter hvert som vi nærmer oss utbyggingsmålet på 26,4 TWh vil kvartalsvise rapporter ikke lenger være tilstrekkelig. Det er derfor sterkt ønskelig at denne informasjonen gjøres tilgjengelig på nett med kontinuerlig oppdatering.

Et arbeid med å få fram tilsvarende informasjon i Sverige må framskyndes slik at det så raskt som mulig foreligger transparent og lik informasjon til alle aktører om utbyggingssituasjonen både i Norge og Sverige. Energimyndigheten foreslår en utredning av hvordan informasjonen til markedet skal kunne bedres. Energi Norge og Svensk Energi vil påpeke at både utredningsarbeidet og implementeringen må skje raskt. Det haster med å få på plass slike informasjonstiltak.

Det må være en viktig oppgave for sentrale myndigheter å fremskaffe denne informasjonen slik at man sikrer like vilkår for investorene og unngår unødig arbeid for alle de kommuner etc. i Sverige som ellers må fremskaffe denne type informasjon til mange forskjellige aktører.

3.5. Kommentarer til tilgangsanalysene

NVE og Energimyndigheten har hver på sin side laget en analyse av hvor mange prosjekter som er tilgjengelige for investering innenfor sertifikatsystemet. Konklusjonen er at det i sum er mer enn tilstrekkelig mengde prosjekter tilgjengelige for at hovedmålet med elsertifikatorordningen, 26,4 TWh, skal kunne nås. Energi Norge er enige i denne konklusjonen.

Energi Norge har lenge fryktet at en svært liten andel av sertifikatinvesteringene kommer i Norge. Utvikling så langt tyder på at frykten er velbegrunnet. Vi tror imidlertid at det finnes et lite utvalg prosjekter i Norge som har så gode naturgitte forutsetninger at de lar seg realisere til tross for ulikhetene i de økonomiske rammebetingelsene. Flere av disse finnes i konsesjonskøen eller de har uavklart nettløsning med risikabel fremdrift og kostnad. Det er avgjørende at fremdriften på disse områdene er god og at tilgangen til nett ikke blir en flaskehals for investeringer i Norge.

3.6. Fremtidig kvotejusteringer – bidrag til stabilisering av sertifikatprisen - kommentar til pkt. 5 i NVEs utredning

NVE har foreslått en viktig prinsipiell endring i elsertifikatloven. Det foreslås at man går bort fra lovfestede årlige prosentkvoter som fastsetter hvor mange sertifikater en kraftleverandør må kjøpe og annullere i forhold til sitt kraftsalg. I stedet foreslås det at det skal lovfestes hvor mange TWh som skal annulleres og at det skal angis hvordan myndighetene skal fastsette prosentkvoter som fører til at riktig antall TWh blir annullert. NVE foreslår at det skal fastsettes prosentkvoter for fire år om gangen.

Energi Norge mener forslaget er et skritt i riktig retning. Det medfører at det ikke vil være nødvendig å endre loven for å gjøre nødvendige kvotejusteringer ved fremtidige kontrollstasjoner. Det vil redusere den opplevde politiske risiko for investorer og øke forutsigbarheten for elsertifikatpliktige. Vi mener imidlertid at begge land må gå over til dette nye prinsippet for at fordelene skal kunne oppnås fullt ut.

NVE har vurdert muligheten for å fastsette prosentkvoter innenfor det nye systemet oftere enn hvert fjerde år. Hensynet til risiko og forutsigbarhet for de elsertifikatpliktige med lange kontrakter har gjort at man har landet på hvert fjerde år. Ulempene ved dette er at man fortsatt vil ha en risiko for at en uforutsett utvikling for eksempel i kraftforbruket, fører til store akkumulerte over- eller underskudd i sertifikatmarkedet, slik vi ser i dag. Energi Norge mener derfor at prosentkvotene bør justeres årlig for påfølgende år. Samtidig kan myndighetene med fordel offentliggjøre prognoser for prosentkvotene i de påfølgende tre år.

Dagens ordning og NVEs forslag har det til felles at man like etter at kvotene er fastsatt kan inngå en kraftkontrakt med inntil 4 års varighet uten å måtte ta hensyn til usikkerhet med hensyn til hvor mange sertifikater som skal innløses i forhold til solgt kraftmengde. Etter hvert som man nærmer seg tidspunktet for neste kvotefastsettelse blir den risikoen som skal prises inn større og større. Vi mener det er uheldig for markedet at risikoen på denne måten avhenger av når i den fireårige kvotefastsettelsessyklusen, kontrakten inngås. Ved årlige kvotefastsettelser unngås dette.

Vi mener små årlige forskuddsvis justeringer basert på kjente parametere innebærer en mer håndterbar risiko for kraftleverandørene enn potensielt større sprang hvert fjerde år. De kvoteendringene som nå er foreslått for Sverige viser hvor store disse sprangene kan bli dersom de kun kan inntreffe hvert fjerde år.

Prisrisikoen i perioden 2020-2035 er stor og det må utredes mulige behov for å redusere risikoen for ekstremt lave eller ekstremt høye priser i denne perioden. Energi Norge fikk høsten 2013 utarbeidet en rapport ved Thema Consulting Group som belyser denne problemstillingen.

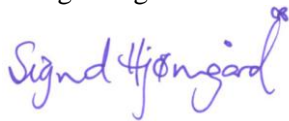
3.7. Neste kontrollstasjon bør fremskyndes

I avtalen om et felles marked for elsertifikater er det angitt at kontrollstasjoner skal finne sted minst hvert fjerde år med mindre Rådet fastsetter noe annet. Det innebærer at neste kontrollstasjon antakelig vil finne sted i 2019. Svensk Energi og Energi Norge mener det blir altfor sent for at vedtakene i den neste kontrollstasjonen skal kunne bidra til at man når målet på 26,4 TWh i 2020. Vi støtter derfor forslaget fra Energimyndigheten om å vurdere å gjennomføre neste kontrollstasjon tidligere enn i 2019 slik at den kan få betydning for måloppnåelsen i 2020.

4. 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 og vi besitter betydelig kompetanse på området. Vi ønsker å være en ressurs for norske myndigheter i arbeidet med elsertifikatorordningen 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