

Olje- og energidepartementet  
Pb. 8148 Dep 0033 Oslo  
Oversendt elektronisk til postmottak@oed.dep.no

Kopi:

Regeringskansliet / Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm  
Sverige  
Oversendt elektronisk til n.registrator@regeringskansliet.se;  
eva.centeno-lopez@regeringskansliet.se

Oslo, 12.05.14

## **Svar på høring – Grunnlagsrapporter for kontrollstasjon under elsertifikatordningen**

**1. Innledning / oppsummering:** Norwea viser til Olje- og energidepartementets ("OEDs") høring av 11.02.14, samt Näringsdepartementets høring av 12.02.14, og takker for anledningen til å formidle våre synspunkter. Innledningsvis vil vi berømme Norges vassdrags- og energidirektorat ("NVE") og Energimyndigheten ("STEM") for et svært godt og grundig arbeid. Myndighetene har dessuten fulgt opp markedets ønske om like innspillmuligheter samt synkronisert informasjon om prosessen på tvers av landegrensene på en god måte.

Oppsummeringsvis er våre viktigste merknader til oppdragene og markedets funksjon (ikke i prioritert rekkefølge) som følger:

- *Nødvendige etterspørselskorreksjoner:* I begge land foreslås positive og nødvendige korreksjoner av elsertifikatkvotene for å nå traktatens mål om 26.4 TWh. Gitt det vesentlige overskuddet av elsertifikater må situasjonen likevel følges nøye, og det bør vurderes om deler av korreksjonen skal fremskyndes.
- *Kvoter i TWh:* NVEs forslag om å definere elsertifikatkvoter i TWh vil bedre markedets styringseffektivitet vesentlig. Forslaget bør gjennomføres i begge land.
- *Hyppigere kontrollstasjoner:* STEMs forslag om hyppigere kontrollstasjoner bør gjennomføres. Spesifikt bør neste kontrollstasjon fremskyndes for å sikre at tekniske justeringer har en effekt på investeringer som bidrar til målet om 26.4 TWh. Dette blir desto viktigere dersom kvoter i TWh ikke innføres.
- *Transparens:* Begge land må innføre sentrale registre over prosjekter under konsesjonsbehandling; bidra med løpende informasjon om utviklingen i beregningsrelevant forbruk samt gjøre investeringsbeslutninger meldepliktig. Forbedret informasjon om tilbud og etterspørsel vil kunne øke likviditeten; bedre prising av elsertifikater og redusere risikoen for at målet overoppfylles.
- *Håndtering av 2020-vinduet:* Overoppfyllelse av målet om 26.4 TWh kan medføre priskollaps med store tap og langsiktig redusert investeringstillitt som konsekvens. Sverige bør derfor i likhet med Norge innføre krav om idriftsettelse innen utgangen av 2020. Begge land bør imidlertid innføre risikoavlastende tiltak der forkortet elsertifikattildeling likevel innvilges dersom forsinkelser skyldes forhold utenfor aktørenes kontroll.

- *Like rammevilkår:* Skattemessige forskjeller mellom landene påvirker markedet negativt. Spesifikt bør forbedrede avskrivningsregler innføres i Norge for å sikre likere rammevilkår og økt kostnadseffektivitet.
- *Konsesjon og nett:* NVEs tilgangs- og risikoanalyse viser at det fortsatt er behov for aktiv nettpolitikk og en prosjektereserve bestående av flere endelige konsesjoner for å øke kostnadseffektiviteten samt sannsynligheten for måloppnåelse.

Våre argumenter nedenfor er strukturert rundt oppdragene NVE (3.1) og STEM (3.2) har mottatt. Innledningsvis (2) tillater vi oss imidlertid også å kommentere (a) eksterne forhold som påvirker elsertifikatmarkedet negativt og (b) tiltak innenfor elsertifikatmarkedet som bør gjennomføres til tross for at de ikke er en del av myndighetsoppdragene til nasjonale energimyndigheter.

## **2. Viktige tiltak som ikke er del av myndighetsoppdragene:**

### **2.1. Behov for utjevning av skattemessige skjevheter – forbedrede avskrivningsregler i Norge:**

Norwea ser med stor bekymring på at skattemessige forskjeller, spesifikt gunstigere avskrivningsregler i Sverige, medfører at investeringer skyves til Sverige. Det ligger *p.t.* an til at en svært liten del av aktuelle investeringer vil finne sted i Norge. Til tross for at den svensk-norske traktaten om markedet ("traktaten") gir landene stor handlefrihet på skatteområdet og skattemessige vurderinger ikke er en del av myndighetsoppdragene medfører dette behov for tiltak. Resultatet av ulike skattemessige rammevilkår er etter Norweas syn: Redusert kostnadseffektivitet, ved at ressursmessig dårligere prosjekter med skattefordeler kan fortrenge bedre prosjekter; redusert verdiskapning i Norge samt potensielt redusert tillit til systemet i Norge.

Forbedrede avskrivningsregler i Norge er kanskje det enkelttiltaket som vil ha størst effekt på norske investeringer; bidra til økt norsk skatteinngang fra produksjon i elsertifikatmarkedet enn alternativet (dvs. utbygging i Sverige) samt styrke fastlandsøkonomien i tråd med regjeringsplattformen. Tiltaket er enkelt å implementere og vil kunne begrenses til teknologier i elsertifikatmarkedet. For at endrede avskrivningsregler skal ha noen incentiveeffekt på de største investeringene i markedet burde de ideelt sett innføres i revidert budsjett for 2014, alternativt senest i statsbudsjettet for 2015. Norwea vil derfor sterkt advare mot å vente på ytterligere utredninger for å gjennomføre endrede avskrivningsregler.

OED er også kjent med Norweas og andre bransjeaktørers bekymring over at det svenske teknologispesifikke fritaket for elskatt til egenprodusert el fra vindkraft virker konkurransevridende mellom land, prosjekter og teknologier. At omfanget av vindkraft som kan komme inn under ordningen er uklart øker risikoen for andre markedsaktører. Norwea setter pris på at OED har tatt dette opp med svenske myndigheter, men mener det er behov for nye svensk-norske drøftelser om hvordan det påvirker markedet, og hvorvidt unntaket er i tråd med traktatens bestemmelser om informasjonsutveksling og hensynet til respekt for partenes interesser.

**2.2. Behov for bedret håndtering av 2020-vinduet:** NVEs rapport (dennes 4.6.3) oppsummerer på en svært god måte risikene ved at norske kraftverk må driftsettes innen 31.12.2020 for å oppnå rett til elsertifikater. Det fastslås bl.a. at mye nødvendig nettkapasitet ikke vil være tilgjengelig før 2015-2018, og at en vesentlig del av norsk utbygning må skje nær 2020-vinduet. Dette kan bl.a. virke

fordyrende gjennom "ketchup"-effekter; valg av suboptimale løsninger; dyrere finansiering som følge av økt risiko og i verste fall medføre at samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer ikke foretas.

Til tross for at *endringer* av 2020-vinduet ikke er en del av NVEs oppdrag, er det derfor presserende, og i tråd med NVEs risikovurderinger, å få på plass risikoavlastende tiltak for å fremme investeringsbeslutninger de nærmeste årene. Iht. traktaten står begge land i utgangspunktet fritt til å endre regler for elsertifikatgodkjenning etter 2020, hvilket bør lette gjennomføring i begge land. En avkortning av elsertifikattildeling ved driftsettelse etter 2020 vil gi tilstrekkelige incentiver til å sikre fremdrift og realisering innen utgangen av 2020. En mer pragmatisk holdning til 2020-vinduet er dessuten i tråd med nåværende regjerings merknader til Stortingsproposisjonen om elsertifikatloven.

Slike tiltak må imidlertid ikke medføre at målet om 26.4 TWh overskrides. En overoppfyllelse av målet (før eller etter 2020) vil kunne medføre kollaps i elsertifikatprisen. Dette vil innebære betydelige tap for eksisterende produksjon og redusert investortillitt. På den andre siden vil en markedsforventning om en overoppfyllelse kunne underminere måloppnåelse. Til tross for at årlige variasjoner i uregulerbar elsertifikatproduksjon kan kompensere for en marginal overoppfyllelse, bør myndighetene derfor:

- Innføre en primær 2020-frist for elsertifikatgodkjenning også i Sverige.
- Innføre risikoavlastende unntaksordninger for elsertifikatgodkjenning etter 2020 i tilfeller der idriftsettelse er forsinket grunnet eksterne forhold / *force majeure*, mens det kan dokumenteres bl.a. investeringsbeslutning og realistisk tidsplan med henblikk på å rekke fristen.
- Nedfelle unntaksordningene i lov og/eller forskrift av hensyn til investeringsikkerhet.
- Økt transparens om investeringsbeslutninger vil også bidra til å redusere risikoen for overoppfyllelse. (Sml. 3.2.1.)

**2.3. Marked for elsertifikatkraft – elsertifikatmarkedet påvirkes negativt av kraftoverskudd:** Det økende nordiske kraftoverskuddet påvirker markedet negativt både gjennom økt usikkerhet; redusert investeringsvilje og ved at en høyere elsertifikatpris enn ellers nødvendig kan bli nødvendig for å realisere målet. Det er svært positivt at regjeringen varsler økt fokus på tiltak for å sikre et bærekraftig marked for elsertifikatkraften. Fremdrift med mellomlandsforbindelser; systematiske tiltak for å erstatte fossil energibruk med fornybar elektrisitet samt gode rammevilkår for elintensiv industri vil ha en særlig positiv effekt på markedet.

**3. Merknader til de enkelte anbefalinger:** I det følgende vil også enkelte svenske anbefalinger kommenteres. Dette skyldes for det første at gjennomføring av disse i Sverige vil påvirke det felles markedet, og for det andre at de i flere tilfeller bør gjennomføres også i Norge.

### **3.1. Merknader til svar på norske myndighetsoppdrag samt oppdrag som er delt mellom landene:**

**3.1.1. Teknisk justering av kvotekurven – stort behov for markedskorreksjon:** Både svenske og norske energimyndigheter er blitt bedt om å vurdere og eventuelt foreslå justeringer av elsertifikatkvotene for å nå traktatens mål om 26.4 TWh. Som rapportene påpeker har faktisk beregningsrelevant forbruk og produksjon fra overgangsordningene avveket dramatisk fra estimatene, spesielt i Sverige. Markedet er derfor i en ubalanse som kan være alvorlig for

måloppnåelse. Det er altså svært positivt at rapportene foreslår vesentlige endringer av kvotene for å korrigere elsertifikatoverskuddet. Endringene er etter Norweas syn helt nødvendige dersom traktatens mål om 26.4 TWh nås.

Imidlertid forventes overskuddet av elsertifikater å fortsette å vokse frem mot varslet ikrafttredelse av lovendringer i 2016, og de foreslåtte kvotekurvene legger opp til at store deler av annulleringen legges til årene etter 2020. Dette viser at situasjonen må følges nøye og at nye tiltak kan bli nødvendige. Norwea mener derfor at:

- Det bør vurderes om en større del av overskuddskorreksjonen skal legges tidligere enn 2020.
- STEMs forslag om jevnlig bransjemøter for å belyse forholdet mellom forbruksutvikling og gjeldende kvoter bør gjennomføres.
- Det er svært positivt at NVE og STEM foreslår at metodikken for tekniske justeringer skal ligge fast ved fremtidige kontrollstasjoner for å bidra til økt forutsigbarhet. Svenske og norske departementer bør støtte dette og kommunisere det tydelig til markedet.
- STEMs forslag om mer frekvente kontrollstasjoner bør gjennomføres. For å nå målet om 26.4 TWh innen 2020 er det svært tvilsomt om tekniske justeringer ved neste kontrollstasjon så sent som 2019 – som utgjør traktatens utløpsfrist for gjennomføring – vil ha noen effekt på investeringer.
- Spesifikt bør neste kontrollstasjon derfor fremskyndes. Så fremt metodikken for tekniske justeringer er klar og kontrollstasjonen er tydelig annonsert vil dette etter Norweas syn ikke underminere investeringsikkerhet.
- Avhengig av detaljutforming vil NVEs forslag om å definere kvotene i TWh kunne redusere behovet for slike tiltak samt øke sannsynligheten for måloppnåelse. (Sml. 3.1.2)
- Av hensyn til investeringsikkerhet er det avgjørende at myndighetene, nå spesielt på departements- / markedsrådsnivå, fortsetter å fremheve nødvendigheten av kvotejusteringer for å nå traktatens mål. Dette vil også bidra til å redusere opplevd politisk risiko ved det forestående svenske Riksdagsvalget.

**3.1.2. Utformingen av kvotekurven – kvoter bør defineres i TWh:** Det er svært positivt at NVE anbefaler å endre elsertifikatloven slik at kvotene settes i TWh med regler for omregning til prosentuelle andeler. STEM har ikke mottatt tilsvarende oppdrag. Som Norwea tidligere har påpekt vil kvoter i TWh øke systemets styringseffektivitet vesentlig, og bidra til økt forutsigbarhet og investeringsikkerhet for produsenter, forutsatt at en eventuell belastning for leverandører ikke medfører urimelig byrde og/eller redusert tillitt til ordningen. Behovet for kvoter i TWh understrekes særlig av tre forhold:

For det første har avvik fra estimert forbruk vært betydelige og bidrar *p.t.* til et elsertifikatoverskudd og markedspriser som ikke nødvendigvis gir riktige prissignaler for å nå målet om 26.4 TWh. For det andre er tekniske justeringer ved kontrollstasjoner en tidskrevende prosess (med bl.a. koordinerte lovendringer i to land) som forsinker nødvendige korreksjoner og innebærer opplevd politisk risiko. For det tredje vil kvoter i TWh enda tydeligere synliggjøre landenes traktatsforpliktelse mot målet om 26.4 TWh.

Det er svært viktig at kvoter i TWh, som NVE påpeker, gjennomføres i begge land, ettersom gevinsten ved en særnorsk innføring vil være begrenset og divergerende metodikk for kvotefastsetting mellom landene kan virke kompliserende på markedet. Norwea mener følgende at:

- Elsertifikatkvoter bør defineres i TWh i begge land.
- Landene bør finne en detaljert utforming av kvoter i TWh som sikrer måloppnåelse balansert mot hensynet til risiko og administrativ belastning for leverandører.

### **3.1.3. Perspektiver for tilgang av prosjekter under elsertifikatordningen – fortsatt behov for konsesjoner og aktiv nettpolitikk:**

NVEs analyse utgjør en svært grundig og omfattende oppsummering av prosjekttilgang og risiki for utbygging i Norge. Analysen gir klare signaler om tiltak som kan øke sannsynligheten for måloppnåelse og – indirekte – tiltak som kan sikre oppfølging av Stortingets vedtak om at det gjennom bl.a. nett- og konsesjonspolitikk skal legges til rette for at halvparten av produksjonen i det felles markedet kan komme i Norge.

Ettersom analysen har klare nett- og konsesjonspolitiske implikasjoner er det ønskelig at OED formidler sitt syn på saken og aktuelle tiltak, eksempelvis i forbindelse med den varslede Stortingsproposisjonen om elsertifikatmarkedet.

På bakgrunn av analysen mener Norwea at:

- Det er positivt at NVE støtter Norweas vurdering av at det fortsatt er behov for en "prosjektreserve" av endelige konsesjoner. En slik reserve vil bidra til økt konkurranse – slik at markedet selv kan velge de beste prosjektene – økt kostnadseffektivitet samt økt sannsynlighet for at traktatens mål nås og en forholdsmessig andel av investeringene finner sted i Norge.
- Dette fordrer at aktuelle teknologier og prosjekter, herunder vindkraft, fortsatt får høy prioritet hos NVE.
- NVEs analyse forutsetter at aktuelle prosjekter oppnår endelig konsesjon innen 2016. Det er lagt til grunn at klagebehandling av vindkraftprosjekter i OED tar 1.5 år. Denne antagelsen fordrer etter Norweas syn at klagebehandling gis svært høy prioritet i OED, og det bør vurderes hvorvidt økt saksbehandlerbemannning er nødvendig.
- Ferdigstillelse av nødvendig sentralnett fremheves av NVE som en av de fremste risiki for realisering. Dette stiller svært store krav til at Statnett prioriterer linjer som bidrar til økt fornybar produksjon høyt (sml. Stortingets tilslutning til nettmeldingen), samt at Statnett finner kostnadseffektive utbygningsløsninger. Eventuelle kapasitetsproblemer hos Statnett må følges opp fortløpende.
- Den tilsvarende svenske rapporten (4.3.7) understreker at usikkerhet om rammeverk etter 2020 medfører en vesentlig politisk risiko. Til tross for at nordisk elproduksjon kan bidra vesentlig til en kostnadseffektiv løsning på EUs målsetning om en utslippsfri kraftsektor i 2050 er incentivene til fortsatt teknologi- og prosjektutvikling *post* 2020 etter Norweas syn begrensede. Som STEM påpeker kan dette også påvirke måloppnåelse. Det er derfor etter Norweas syn viktig at både norske og svenske myndigheter følger EUs policyutvikling nøye og tydelig signaliserer en ambisjon om fortsatt satsning på fornybar elproduksjon til EU og kraftbransjen.

- Begge lands rapporter fremhever tilgang på finansiering som en risiko for måloppnåelse. Myndighetene bør følge situasjonen nøye og for øvrig bidra til nødvendig oppkapitalisering gjennom gode rammevilkår for investeringer.

**3.1.4. Avgift for manglende annullering av elsertifikater – fungerer etter hensikten:** NVEs grundige analyse viser at avgiften for manglende annullering i hovedsak fungerer etter hensikten. Dette bekreftes av historiske oppfyllingsgrad opp mot 100 % med unntak av det da svenske markedets første år.

Norweas inntrykk er at avgiften *p.t.* gir nødvendige incentiver til å oppfylle kvoteplikten. Like fullt mener Norwea fortsatt at avgift for manglende kvoteoppfylling prinsipielt bør kombineres med en plikt til å kjøpe og annullere skyldige elsertifikater. Dette bør gjennomføres i begge land. For å håndtere situasjoner der manglende oppfylling skyldes reell knapphet på elsertifikater eller ekstremt høye priser kan man vurdere å innføre en unntaksbestemmelse inspirert av den som foreligger i svensk lovverk.

**3.2. Merknader til svar på svenske myndighetsoppdrag som ikke er del av norske oppdrag:** Også på svensk side foreligger oppdrag som ikke er gitt energimyndighetene i begge land. Norwea finner det naturlig å kommentere svar på svenske myndighetsoppdrag som i særlig grad påvirker begge land.

**3.2.1. Markedsfunksjon – stort behov for økt transparens om tilbud og etterspørsel i begge land:** Som OED er kjent med mener Norwea at manglende markedsinformasjon bidrar til volatilitet, sesongpreget handel og prising av elsertifikater som ikke nødvendigvis reflekterer målet om 26.4 TWh eller underliggende markedsforhold. STEM er blitt bedt om å se på markedets historiske utvikling og funksjon. Rapporten (sml. særlig dennes 4.3.3) støtter opp under Norweas og andre bransjeaktørers bekymring. Rapporten fastslår at overskuddet av elsertifikater er den dominerende prissettende faktoren, samtidig som økt informasjon om bl.a. faktisk utbygningstakt kan bidra til bedre prising og økt sannsynlighet for måloppnåelse.

Det har i begge land blitt reist spørsmål om det er en myndighetsoppgave å besørge slik markedsinformasjon. Ansvarstagen fra større aktører med intern analysekompetanse eller bidrag fra konsulentbyråer har blitt presentert som et alternativ til sentralisert myndighetsinformasjon på enkelte områder. Norwea finner det derfor viktig å fremheve at priser i markedet *de facto* preges av mindre aktørers – med begrensede kapasiteter til å foreta analyser og anskaffe markedsrapporter – markedsadferd og investeringer. Sentralisert myndighetsinformasjon om tilbud og etterspørsel vil ikke erstatte analysebyråers rapporter, men bidra med lett tilgjengelig og offentlig informasjon.

Videre understreker forarbeidene til den norske elsertifikatloven betydningen av et velfungerende marked med god likviditet. Dette bør etter Norweas syn hjemle nødvendige tiltak.

Norwea mener derfor at følgende informasjonstiltak bør gjennomføres i begge land. For å sikre effekt på utbygging frem mot 2020 bør tiltakene gjennomføres så snart som overhodet mulig.

- STEMs forslag om kvartalsvis rapportering av beregningsrelevant forbruk på svensk side bør gjennomføres. En lignende ordning foreligger allerede i Norge.



- Spesielt på svensk side hersker det stor usikkerhet om prosjekter i ulike faser av konsesjonsbehandling. Det er svært positivt at STEM foreslår å innføre en teknologiovergrepene database over prosjekter fra konsesjonsbehandling via investeringsbeslutning til utbygning. Dette vil bidra til å redusere usikkerheten ved frivillige og teknologispesifikke ordninger som nettstedet "Vindbrukskollen".
- Investeringsbeslutning bør etter Norweas og flere andres syn gjøres meldepliktig dersom produksjonen skal inngå i elsertifikatmarkedet, da dette vil gjøre markedet langt mer reseptivt til faktisk utbygningstakt. Norwea har forståelse for at STEM ønsker å utrede juridiske problemstillinger knyttet til dette, men tiltaket bør snarest gjennomføres i begge land.
- Behovet for at rapportering av investeringsbeslutninger gjøres pliktig forsterkes av faren for overoppfyllelse av målet nærmere 2020.
- Som STEM påpeker er det behov for stadig tydeliggjøring av at justeringer som er nødvendige for å nå elsertifikatmålet vil foretas. Fortsatt klare signaler til markedet om at måloppnåelse og traktatens forpliktelser vil følges opp i lovendringsprosessen vil fremme investeringsvilje og redusere opplevd politisk risiko.

**3.2.2. Utvidelse av markedet og bruk av «joint projects»:** Utover de rene kontrollstasjonsoppdragene er STEM gjennom reguleringsbrev blitt bedt om å videreføre sitt arbeid med å vurdere utvidelser av elsertifikatmarked, samt bruk av samarbeidsmekanismen «joint projects» under fornybardirektivet for å finansiere svensk havbasert vindkraft. Bruk av disse mekanismene vil kreve Norges samtykke iht. traktaten. Det er særlig utvidelse av markedet til å omfatte andre land som vil påvirke det felles markedet. En eventuell inkludering av svensk havbasert vindkraft vil imidlertid også indirekte kunne påvirke både kraftbalanse og eksportmuligheter for landbasert produksjon.

Norwea vil igjen berømme STEM for grundige analyser av aktuell etterspørsel i andre land samt konkret utforming av samarbeidsmekanismene. Imidlertid må forslagene i en 2020-horisont vurderes nøye opp mot muligheten for bærekraftig avsetning for den økte kraftproduksjonen. Utvidet bruk av samarbeidsmekanismer i EUs rammeverk for perioden *post* 2020 vil kunne reaktualisere STEMs anbefalinger. *P.t.* er imidlertid mulighetene for dette i EUs skisserte rammeverk så vidt Norwea kan se begrenset.

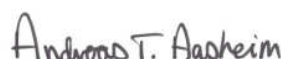
***Avslutningsvis vil Norwea igjen takke svenske og norske myndigheter for god dialog så langt i kontrollstasjonsprosessen. Norwea ser frem til ytterligere samtaler med myndighetene.***

For Norwea,



Øistein Schmidt Galaaen,

Direktør



Andreas Thon Aasheim,

Rådgiver nett / marked