

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

NVEs og Energimyndighetens underlagsrapporter for kontrollstasjonen 2017 under elsertifikatordningen – felles høringssvar fra Energi Norge og Energiföretagen Sverige

Det vises til Olje- og Energidepartementets høringsbrev av 9. juni 2016 og Miljö- och energidepartementets remiss av 10. juni 2016. Dette er en felles høringsuttalelse fra Energi Norge og Energiföretagen Sverige.

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.

Energiföretagen Sverige er en bransjeorganisasjon, dannet av medlemmene i Svensk Energi og Svensk Fjärrvärme. Vi samler selskap som produserer, distribuerer, handler med og lagrer elektrisitet, varme og kulde.

Elsertifikatordningen har stor betydning for våre medlemmer. Den innebærer en mulighet til å øke produksjonen av kraft fra fornybare kilder, samtidig som den påvirker balanse og priser i kraftmarkedet.

Denne høringsuttalelsen er skrevet i en norskspråklig og en svenskspråklig versjon der intensjonen er at meningsinnholdet skal være det samme.

1. Sammendrag

Energi Norge og Energiföretagen Sverige mener at utbygging av fornybar elektrisitetsproduksjon er en viktig del av løsningen på klimaproblemene. Foreningene mener at det samfunnsøkonomisk mest effektive er at investeringer i ny kraftproduksjon skjer som følge av prissignaler i markedet, som inkluderer effekten av EU ETS. Vi frykter at støttesystem for fornybar elektrisitetsproduksjon kan føre til at kvoteprisene blir lave og at EU ETS blir et system uten praktisk betydning. Dette er en viktig grunn til å styrke EU ETS.

Når støtteordninger for fornybar kraft fører til kraftoverskudd er det viktig med tiltak for å sikre at denne kraften tas i bruk til erstatning for bruk av fossil energi, for eksempel ved elektrifisering av transportsektoren.

For øvrig vil vi trekke fram følgende fra høringsuttalelsen:

- Vi støtter at fremtidige tekniske kvotejusteringer skal kunne skje uten lovendringer
- Det bør vurderes å sette en stoppdato for når anlegg må være i drift for å få sertifikater også i Sverige
- Forslag om gradvis nedtrapping av støtten må vurderes
- Vi støtter de markedsforbedringstiltak som er gjennomført og mener det i tillegg må innføres en rutine for å rapportere byggestart til myndighetene. Byggestart må defineres nærmere.
- Tekniske justeringer av kvotekurven bør gjøres hvert år men med virkning først tre år senere. Hele justeringen kan da legges på et enkelt år

2. Vårt syn på virkemidler for fornybar energi og behovet for en strategi for å ta kraften i bruk

EU har satt mål for reduserte utslipp av drivhusgasser, økt andel fornybar energi og økt energieffektivitet til 2030. Energi Norge og Energiföretagen Sverige mener at investeringer i fornybar energiproduksjon og elektrisitet fra fornybare kilder vil være sentralt i løsningen på klimautfordringene. Energiföretagen Sverige og Energi Norge mener at det samfunnsøkonomisk mest effektive er at investeringer i ny elproduksjon styres av markedets prissignaler.

Elsertifikatsystemet har tilsynelatende fungert godt med hensyn til å oppnå politiske mål for utbygging av fornybar elproduksjon. Imidlertid har det over lenger tid vært lave elsertifikatpriser og kraftpriser og investorer i kraftmarkedet taper penger på investeringene. En av grunnene til de lave prisene er et stort overskudd av elsertifikater som i hovedsak skyldes at myndighetene har bommet betydelig på etterspørslestimatene, og at justeringene i kvotekurven som gjøres i kontrollstasjonene kommer sjelden, fordeles over lang tid og iverksettes sent. Dette har ført til et volatilt marked med risiko for priskollaps og tap hos produsentene.

Det svensk-norske elsertifikatsystemet kommer allerede med de gjeldende målene, til å øke den fornybare kraftproduksjonen med 28,4 TWh i 2020 sammenlignet med 2012. Dette er en kraftfull økning som vil føre til at produksjonskapasiteten i Norge og Sverige i 2020 vil være betydelig høyere enn forbruket forventes å være i lang tid, blant annet som en følge av at forbruket i Sverige synker og forbruket i Norge viser en flat utvikling. Den kraftfulle økning i produksjonen av elektrisitet fra fornybare kilder i våre land må komme til nytte ved å erstatte bruk av fossile energibærere. Dette krever at det legges til rette for elektrifisering av transportsektoren og industrien, og for etablering av og nyinvesteringer i industri og datasentre. Videre trengs en kraftfull satsning for å forsterke transmisjonsnettet og overføringsforbindelsene til naboland i takt med at den variable kraftproduksjonen øker. Energiföretagen Sverige og Energi Norge savner en tydelig strategi for dette fra regjeringene.

Gitt den foreslåtte forlengelsen av elsertifikatsystemet i Sverige er det viktig at systemet tilpasses markedet slik at tilbud og etterspørsel kan balanseres og ubalanse unngås. Vi ser frem til at energi-

myndighetene i midten av oktober legger frem kontrollstasjonsrapporter om håndtering av at Sverige går videre med nye mål mens det stenges for nye prosjekter i Norge. Vi forventer at disse sendes på høring.

Energi Norge og Energiföretagen Sverige mener at ambisiøse mål om utslippskutt sammen med EU ETS bør være det viktigste virkemiddelet for utslippsreduksjoner i kvotepliktig sektor: Dette fremmer også fornybar energi og energieffektivisering. Vi merker oss at stadig flere EU-land innfører nasjonale virkemidler i tillegg til EU ETS fordi de mener at systemet ikke gir tilstrekkelig styring. Dette fører til at prisene på utslippskvoter presses ytterligere ned. Vi ser en risiko for at EU ETS blir et system uten praktisk betydning og at vi dermed mister et av de få EU-harmoniserte økonomiske virkemidlene på energi- og klimaområdet. Dette er en viktig årsak til at EU ETS må styrkes.

3. Synspunkter på de tekniske delene av oppdragene

3.1. Kvotestjusteringer med virkning fra 1. januar 2018

NVE og Energimyndigheten foreslår justeringer av kvotekurven basert på de prinsippene som ble brukt i kontrollstasjonen 2015. Det er svært bra at myndighetene på denne måten opptrer forutsigelig og derigjennom øker forutsigbarheten i markedet.

Den norske kvotekurven foreslås justert noe ned målt i prosent av sertifikatpliktig forbruk. Dette skyldes at det nå legges til grunn høyere prognoser for sertifikatpliktig forbruk enn det ble gjort i kontrollstasjonen 2015. Utvidelsen av overgangsordningen trekker i motsatt retning, men dette gir mindre utslag enn endringene i forbruksprognoser.

Den svenske kvotekurven foreslås justert opp for årene 2018-2020 i hovedsak for å kompensere for estimert avvik mellom annullering og produksjon i overgangsordningen. For årene 2021-2035 foreslås en nedjustering på grunn av lavere forventninger til produksjonen i overgangsordningen enn det som ble lagt til grunn ved forrige kontrollstasjon.

3.2 Fremtidige tekniske justeringer av kvotekurvene

Det er all grunn til å tro at det også i fremtiden vil bli behov for å gjøre tekniske justeringer i kvotekurvene. Faktisk forbruk vil avvike fra forbruksestimater og forbruksestimater vil måtte endres. I tillegg må faktisk produksjon i overgangsordningene forventes å avvike fra prognosene. Vi ser ingen grunn til at slike justeringer skal være gjenstand for politiske behandlinger i parlamentene.

Vi støtter derfor hovedprinsippene bak myndighetenes forslag til at det bør være mulig å foreta tekniske justeringer i kvotekurvene uten å gå veien om parlamentene og lovendringer. Det er viktig at det legges opp til transparente og forutsigbare prosesser med kjente milepæler slik at markedsaktørene kan danne seg pålitelige forventninger til hvilke justeringer som kommer og når de kommer. Det er viktig at prinsipper og rammer for slike justeringer fastsettes i denne kontrollstasjonen. Det må slås tydelig fast at det kun er rene tekniske justeringer som kan gjøres og at ambisjonsendringer fortsatt tilligger parlamentene. I rapportene som er på høring savner vi konkrete forslag til hvordan lov og forskrift kan utformes for å tydeliggjøre begrensningene regjeringenes og myndighetenes mandat. Vi oppfordrer myndighetene til å utarbeide til lovregulering og detaljerte instruksjoner for disse prosessene med tydelige grenser for hvilke hensyn som kan tas og la markedsaktørene komme med innspill til disse.

Når det gjelder frekvensen for justeringer er det ulike hensyn å ta. Ideelt sett bør justeringene gjøres så snart som mulig. Det er imidlertid slik at dersom man justerer sjelden så øker risikoen for at justeringene blir store og dersom man venter for lenge så tar det tid før justeringene får virkning på markedsprisen. Samtidig er det i Sverige vanlig med flerårige fastprisavtaler hvilket medfører at frekvente justeringer innebærer økt risiko for kraftleverandørene. Frekvente forutsigbare justeringer vil imidlertid bidra til at justeringene blir små og til å begrense prisvolatiliteten i markedet.

Foreningene foreslår derfor at tekniske justeringer ved behov gjøres hvert år, men slik at justeringen får virkning først tre år senere. På denne måten kan hele justeringen tas på et enkelt år. Denne løsningen vil gjøre det mulig for kraftleverandørene å fortsatt kunne tilby fastprisavtaler uten justeringer opp til tre år. Dersom justeringene skjer ofte og ikke varsles i god tid risikerer man at det blir færre tilbud om fastprisavtaler og at antall produkter i markedet reduseres til kundenes ugunst.

Kvotejusteringer må under ingen omstendigheter ha tilbakevirkende kraft.

3.3 Tidspunkt for godkjenning av anlegg i Sverige

Myndighetene foreslår at i det tilfelle at Sverige ikke skulle velge å gå videre med nye mål i elsertifikatsystemet, så bør det i Sverige settes en frist for idriftsettelse av anlegg lik den som gjelder i Norge, 31. desember 2021.

Fem riksdagspartier i Sverige har imidlertid foreslått at elsertifikatsystemet forlenges i Sverige med et nytt mål til 2030. Myndighetene konstaterer at det således ikke finns noe behov for en slik stoppregel nå, men at det kan være behov for en slik knyttet til det nye målet. Vi anbefaler at myndighetene utreder behovet av en stoppregel til 2030 slik at denne kan vedtas snarest mulig. En slik stoppregel for eksempel settes til 31. desember 2030, med mulighet for dispensasjon for anlegg som forsinkes av Force Majeur lignede hendelser i byggefasen.

Kostnadene for vind- og solkraft er stadig synkende og behovet for støtte avtar tilsvarende. Vi anbefaler derfor at det allerede nå utredes og vedtas hvordan elsertifikatsystemet skal kunne fases ut uten at det oppstår en situasjon med stor prisusikkerhet. Vi kommer tilbake til dette i uttalelse om rapportene som ventes i oktober.

3.4 Markedsforbedringstiltak

Det er svært viktig at informasjon om hva som skjer i markedet for elsertifikater er mest mulig transparent og tilgjengelig for alle, store som små aktører. Dette gjelder spesielt informasjon om anlegg som er i planleggings eller byggefasen. Dersom markedsaktørene har stor usikkerhet i sine estimater av fremtidig produksjon av sertifikater er det risiko for at målet ikke nås eller overskytes.

Vi støtter myndighetens forslag til å bedre informasjonen om tilgjengelig informasjon. Vi støtter også at informasjonsforbedringer iverksettes snarest mulig når det er mulig uten lovendringene i kontrollstasjonen.

Siden det nå ser ut til at systemet vil forlenges for utbygginger i Sverige er det tid til å introdusere ytterligere forbedringer. Vi foreslår derfor at følgende forbedring innføres i forbindelse med denne kontrollstasjonen. Det bør innføres en rutine for å varsle energimyndighetene om byggestart før bygging startes. Byggestart må defineres nærmere av kompetent myndighet slik at prosjekter i alle teknologier og begge land fanges opp.

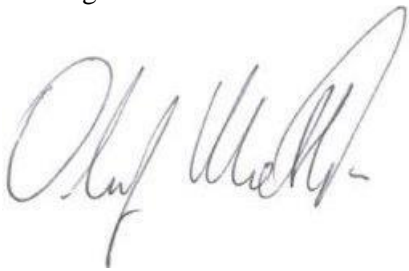
3.5 Kommentar til utbygningsprognosen i Energimyndighetens rapport

I Energimyndighetens rapport forventes installert kapasitet i kraftvarme å øke med 200 MW i perioden 2016-2020. Dette er urealistisk lavt i forhold til allerede pågående prosjekt og anlegg som har blitt startet i år (t.ex. Värtaverket, blokk 7 i Västerås, Borås samt flere prosjekt i skogsindustrien).

4. Avslutning - Samarbeid

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

Vennlig hilsen



Oluf Ulseth
Administrerende Direktør Energi Norge



.....
Pernilla Winnhed
VD Energiföretagen Sverige