

Det kongelige Olje- og energidepartement

Postboks 8148 dep.,
0033 Oslo

Enova SF
Postboka 5700 Sluppen
NO-7437 Trondheim

www.enova.no
tel 73 19 04 30
fax 73 19 04 31
post@enova.no

org.nr. 983609155
bank 4200 20 86187

Dato:
28.10.2011

Vår ref:
11/923/INS

Deres ref:
11/01257-1

Høring - forskrift om elsertifikater

Vi viser til Olje- og energidepartementet (OED) sitt brev datert 14.09.2011 og ønsker med dette å komme med Enovas kommentarer til forslag til forskrift om elsertifikater.

Det vises i høringsuttalelsens videre tekst til følgende:

- Avtalen mellom Norge og Sverige, signert 29/6-11, heretter omtalt som Avtalen.
- Lov om elsertifikater - LOV-2011-06-24-39, heretter omtalt som elsertifikatloven.
- Utkast til Forskrift som denne høringsuttalelse gjelder, med høringsfrist 28/10-11, heretter omtalt som utkast til forskrift, eller forskriften.

Enova anser elsertifikatordningen som et viktig bidrag til å stimulere til økt kraftproduksjon basert på fornybare energikilder i Norge. Tydelighet og entydighet i regelverket er avgjørende for et velfungerende marked med forutsigbare rammebetingelser for aktørene. Regelverket må likeledes virke i samspill med det øvrige virkemiddelapparatet, for å ivareta at disse samlet sett stimulerer til velfungerende markeder og teknologiutvikling for framtidsrettede energiløsninger i Norge.

Det fremgår av Avtalens fortale at elsertifikatordningen ikke skal diskriminere på grunnlag av nasjonalitet. Avtalepartene er enig om at lover og forskrifter skal harmoniseres i størst mulig grad, men behøver ikke være identiske. Ulikheter kan i enkelte tilfeller være nødvendig og/eller hensiktsmessig. Imidlertid kan avvik vise seg å ha utilsiktede negative konsekvenser. Enova vil presisere viktigheten av at det samlede regelverk støtter opp under at prosjektenes kvaliteter blir utslagsgivende for realisering og lokalisering, slik at ulikheter i landenes regelverk ikke blir avgjørende. I det følgende ønsker Enova å gi innspill til uklarheter og det vi anser som mangler i utkast til forskrift.

Vekt er primært lagt på de punkter som spesielt berører Enovas virksomhet.

Enovas høringsuttalelse kan oppsummeres i følgende punkter:

- Prosjekter for demonstrasjon av umodne teknologiløsninger bør gis anledning til å motta både investeringsstøtte og inntekter fra salg av elsertifikater.
- Kombinerte varmekraftanlegg bør kunne motta både investeringsstøtte og inntekter fra salg av elsertifikater.
- Forskriften bør i større grad klargjøre forholdet til andre støtteordninger, eventuell kombinasjon av elsertifikater og annen støtte, og hvordan eventuell tilbakebetaling av tidligere gitt investeringsstøtte skal gjennomføres.

Kommentarer til § 9, andre ledd, c) Krav til produksjonsanlegget, tilleggskrav

Det vises til forskriftens § 9, andre ledd, c), der det spesifiseres at et produksjonsanlegg må "ha betalt tilbake eventuell statlig investeringsstøtte innen 30. april 2012" for å være elsertifikatberettiget. Denne formuleringen fremstår som upresis og åpner opp for uklarheter på flere punkter, hvilket vil bli synliggjort i det følgende:

Enova forvalter i dag statlige støtteordninger rettet mot ulike formål, blant annet til kraftproduksjon, varmeproduksjon, utbygging av infrastruktur for distribusjon av varme, energieffektivisering, samt teknologiutvikling. Det generelle begrepet "statlig støtte" angitt i § 9, andre ledd, c), blir derfor upresist. Dersom det her kun siktes til statlig støtte gitt til kraftproduksjon basert på fornybare energikilder, så bør dette komme klart fram av ordlyden. Problemstillinger knyttet til hvor vidt kravet om tilbakebetaling gjelder for hele investeringsstøtten, også for støtte tildelt varmekraftverk og teknologiutvikling, belyses i egne avsnitt senere i høringsuttalelsen.

Kravet om tilbakebetaling innen 30. april 2012 kan tolkes dit hen at det etter denne dato ikke åpnes for at eksisterende eller framtidige støtteordninger kan kombineres for ett og samme prosjekt. Anlegg som i framtiden mottar investeringsstøtte vil heller ikke gis anledning til å tilbakebetale denne for å i stedet tre inn i elsertifikatordningen. Etter Enovas oppfatning samsvarer ikke det med Avtalens artikkel 5.2, der det åpnes for at eksisterende ordninger kan videreføres, og heller ikke for Avtalens artikkel 5.3 som åpner for opprettelsen av parallelle støtteordninger i framtiden. I Sverige er støtte til solcelleanlegg og havsbasert vindkraft eksempler på teknologier der anlegg kan motta både investeringsstøtte og elsertifikater. Selv om Norge naturlig nok før igangsettelsen av elsertifikatordningen ikke har ordninger hvor støtte og elsertifikater har vært kombinert, så forutsetter vi at intensjonen er at også slik støtte skal kunne videreføres i Norge.

Enova tildeler investeringsstøtte til kombinerte kraftvarmeanlegg. I forskriftens § 3e defineres et produksjonsanlegg å være "en innretning for produksjon av elektrisk energi". Det kommer imidlertid ikke fram av forskriftsteksten hvordan en skal vurdere kombinerte produksjonsanlegg der elektrisk energi kun utgjør en andel av produksjonen. Dette gir uklarhet både med tanke på tilbakebetaling av investeringsstøtte, samt framtidig kombinasjon av støtteordninger for kombinerte varme- og kraftanlegg.

Enova registrerer også at det i forskriftens § 9 og kravet om tilbakebetaling av hele investeringsstøtten ikke tas hensyn til renteberegning eller om det skal tas hensyn til byggestartstidspunktet, noe som er aktuelle problemstillinger ved tilbakebetalinger for alle anlegg som har mottatt investeringsstøtte. Hvordan en eventuell avgrensing og gjennomføring av tilbakebetaling skal foregå bør tydeliggjøres i forskriften.

Nærmere om støtte til demonstrasjonsanlegg for umoden energiteknologi

Enova ser på innføringen av elsertifikatordningen som et viktig bidrag til å stimulere til økt kraftproduksjon basert på fornybare energikilder i Norge. En teknologinøytral elsertifikatordning er imidlertid ikke et virkemiddel som alene ivaretar og fremmer utvikling av ny energiteknologi og utvikling av nye energimarkeder.

Demonstrasjonsanlegg for umodne teknologiløsninger er karakterisert ved høye investeringer og risiko i forhold til forventet energiproduksjon. Investeringsstøtte er i så måte et egnet virkemiddel, der støttenivået beregnes for det enkelte prosjekt, og risikoen reduseres ved at støttenivået er gitt ved tidspunktet for investeringsbeslutning og støtten utbetales i investeringsfasen. En kombinasjon av teknologistøtte og inntekt fra salg av elsertifikater kan ha stor betydning for både prosjektenes attraktivitet og levetid. Investeringsstøttens reduisering av risiko styrker muligheten for øvrig finansiering og dermed realisering av demonstrasjonsprosjektene. Muligheten for inntekter fra elsertifikater øker opsjonsverdien ved investeringstidspunktet og høyner dermed sannsynligheten for at demonstrasjonsanleggene realiseres og driftes videre. Manglende mulighet til å motta sertifikater for vellykkede demonstrasjonsanlegg kan føre til at slike anlegg avsluttes og demonteres tidligere enn det som er ønskelig, og erstattes av konvensjonelle anlegg for å kunne motta elsertifikater.

Enovas investeringsstøtte til demonstrasjon av ny teknologi er definert som teknologistøtte, og ikke som støtte til energiproduksjon, ref. notifiseringen av Energifondet og ESAs beslutning 248/11/COL. For å ivareta at elsertifikatordningen også vil kunne bidra til teknologiutvikling, er det viktig at ordlyd i forskrift ikke forhindrer at demonstrasjonsanlegg kan motta både teknologistøtte og inntekter fra salg av elsertifikater. Teknologiutvikling og introduksjon av nye løsninger vil i seg selv bidra til større konkurranse i elsertifikatmarkedet, og bør derfor tilstrebes.

Nærmere om støtte til kombinerte produksjonsanlegg

Det gjenstår et betydelig uutnyttet potensial i varmemarkedet i Norge. Enova arbeider for å realisere dette potensialet og utvikle markedet gjennom blant annet støtte til utbygging av varmeanlegg og infrastruktur. Vi ser en utvikling i retning av at et økende antall prosjekter ser muligheter for å optimalisere virkningsgraden i anlegg gjennom å produsere en kombinasjon av både varme og kraft. Kraftproduksjonen fra kombinerte varmekraftverk vil i utgangspunktet være elsertifikatberettiget. Imidlertid er kraftproduksjonen ofte kun en liten andel av den samlede energileveransen fra anleggene. Inntekt fra elsertifikater er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre utbygging av den fornybare varmeproduksjonen og eventuell distribusjon i tilknytning til de samme anleggene. I praksis kan en kombinasjon av investeringsstøtte til varmeanlegg og elsertifikater ivaretas ved at inntekter fra sertifikatsalget legges til kontantstrømmen i beregningen av investeringsstøtten. Forskriften bør åpne for at elsertifikater kan kombineres med investeringsstøtte til kombinerte varme- og kraftanlegg.

Nærmere om spørsmål relatert til anlegg omfattet av Overgangsordningen

Enova har tildelt investeringsstøtte til kraftproduserende anlegg innenfor tidsperioden som omfattes av Overgangsordningen. Dette omfatter både vindkraftprosjekter og anlegg som har mottatt støtte for kraftproduksjon kombinert med varmeproduksjon, energieffektivisering eller teknologiutvikling. I Enovas høringsuttalelse til elsertifikatloven § 8 ble viktigheten av å regulere metode for tilbakebetaling av investeringsstøtten i lov og/eller forskrift fremhevet.

I henhold til elsertifikatloven § 8 kan departementet i forskrift fastsette regler om tilbakebetaling av investeringsstøtte for å få rett til elsertifikater. I utkast til forskrift § 9, andre ledd, bokstav c fremgår det at for å ha rett til elsertifikater må produksjonsanlegget ha tilbakebetalt eventuell statlig investeringsstøtte innen 30. april 2012. Vi registrerer at utkast til forskrift ikke inneholder andre regler om tilbakebetaling og tolker derfor forskriften slik at dersom en aktør skal ha rett til elsertifikater må hele investeringsstøtten tilbakebetales. Utkastet til forskrift åpner ikke for delvis tilbakebetaling, noe som kunne vært aktuelt for kombinerte anlegg. Det må fremgå klart av forskrift om et anlegg som har mottatt investeringsstøtte til andre formål i kombinasjon med kraftproduksjon skal tilbakebetale hele eller deler av støtten for å kunne motta elsertifikater. I det tilfellet at det åpnes opp for delvis tilbakebetaling, så bør metode for gjennomføring av dette komme klart fram. Metode for beregning av hvilke kostnader som skal tillegges det elsertifikatberettigede anlegget bør fastsettes i forskrift. Behovet for avgrensning og metode gjelder for både kombinerte varmekraftverk, anlegg som har mottatt teknologistøtte og støttede prosjekter som kombinerer energieffektiviseringstiltak og kraftproduksjon.

Elsertifikatloven og utkast til forskriften fastsetter at tildelingsperioden for elsertifikater for anlegg som omfattes av overgangsordningen og som velger å si fra seg investeringsstøtten vil nedkortes tilsvarende perioden fra idriftsetting og fram til lovens ikrafttredelse. Denne avkortingen reduserer attraktiviteten for å tre inn i elsertifikatordningen. Som nevnt over vil eventuelle hensyn til både renter og byggestartstidspunkt ved tilbakebetaling av støtte kunne påvirke dette, og bør derfor fremgå av forskriften

Enova vil avslutningsvis presisere at vi gjerne bidrar i det videre arbeidet med å finne gode løsninger og avklaringer på de nevnte punktene i høringsuttalelsen.

Med vennlig hilsen
Enova SF


Øyvind Leistad
Direktør Energiproduksjon


Ingrid Slungaard Myklebust
Rådgiver