Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET
10/01970 - 94
DATO 01 FEB. 2011
AN
EKSP.

Administrerende direktør/
Director General

Kongens gt. 6
P.b. 8131 Dep.
N-0033 Oslo
Tel.: +47-21 09 49 90
Fax: +47-21 09 49 98

Internet: www.ssb.no
E-post/*E-mail*: ssb@ssb.no

Olje- og energidepartementet
Energi- og vannressursavdelingen
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Oslo, 25.01.2011
Deres ref.: 10/01381-12, Vår ref.: 10/2142-2
Saksbehandler: Knut Einar Rosendahl
Gruppe for energiøkonomi

Høringsuttalelse – ny lov om elsertifikater

Statistisk sentralbyrå viser til brev med forespørsel om høringsuttalelse av 08.12.2010 vedrørende ny lov om elsertifikater.

Lovforslaget er innrettet mot etablering av et felles marked for elsertifikater med Sverige. Formålet er å bidra til økt produksjon av elektrisk energi fra fornybare kilder. Ifølge forslaget skal all produksjon av *ny* fornybar elektrisk energi, dvs. fornybar elektrisk energi fra anlegg med byggestart etter 7. september 2009, være berettiget elsertifikater. Også varig produksjonsøkning som følge av opprustning og utvidelser av eksisterende anlegg gir rett til elsertifikater.

Det ilegges sertifikatplikt på elektrisk energi levert til brukere som er pålagt el-avgift etter ordinær eller redusert sats. Leveranser eller forbruk av elektrisk kraft som fullt ut er fritatt for el-avgift, er ikke sertifikatpliktig.

Et felles marked for elsertifikater i Norge og Sverige innbærer en felles pris på elsertifikater i begge land.

Vurdering
Et viktig element i en vurdering av nye virkemidler er hvorvidt de oppfyller målsettingene til lavest mulig kostnader (kostnadseffektivitet) og hvorvidt den spesifiserte målsettingen bidrar til samfunnsøkonomisk velferdsgevinst. Det er også relevant å vurdere virkemidler i forhold til internasjonale rammebetingelser og avtaler.

Ifølge forslaget til elsertifikatlov er formålet å bidra til økt produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder. Det er tatt som forutsetning at økt produksjon av fornybar energi er ønskelig. Det henvises indirekte til klimaproblemet og til EUs fornybardirektiv II 2009/28/EC (fornybardirektivet), men det er uklart i hvilken grad forlaget til elsertifikatlov er utformet med tanke på å redusere klimautslipp og i hvilken grad det er ment å oppfylle fornybardirektivet. Direktivet setter krav om andel fornybar energi av samlet energibruk innen 2020 i alle medlemsland. Fornybardirektivet er vurdert å være EØS-relevant og regjeringen vil forhandle med EU om innlemmelse av direktivet i EØS avtalen.

Vi finner det derfor relevant å først gjøre en generell vurdering av elsertifikater og forslaget til elsertifikatlov, uavhengig av EUs fornybardirektiv, og dernest vurdere forslaget til elsertifikatlov som virkemiddel for å oppfylle Norges eventuelle krav i henhold til dette direktivet.

En elsertifikatlov vurdert som selvstendig virkemiddel
Ved en generell vurdering av forslaget til elsertifikatlov er det rimelig å drøfte den samfunnsøkonomiske gevinsten av å stimulere til økt produksjon av fornybar elektrisitet, og hvorfor dette gjøres gjennom å sette spesifikke krav til *andelen ny* fornybar elektrisitet av totalt elforbruk.

Det er velkjent at økt produksjon av fornybar energi kan bidra til redusert forbruk av ikke-fornybare energikilder, som fossil energi, og derigjennom redusere de negative eksternalitetene fra disse, som for eksempel klimagassutslipp. Det er imidlertid også velkjent fra økonomisk teori at dersom en ønsker å redusere forbruket av en vare er det mest effektivt å beskatte denne varen direkte (hvis mulig) fremfor å subsidiere alternativene. Forslaget til elsertifikatlov tilsvarer å innføre et system med subsidier til ny fornybar elproduksjon, finansiert gjennom avgift på elforbruk. Elsertifikater er derfor ikke noe effektivt virkemiddel for å redusere negative effekter av ikke-fornybare energikilder. I tillegg er det slik at CO_2-utslipp fra kraftproduksjon i Europa allerede er regulert via EUs kvotesystem, slik at elsertifikater ikke bidrar til å redusere disse utslippene så lenge kvotesystemet ligger fast. Det er også uklart hvorvidt elsertifikater vil bidra til å redusere CO_2-utslippene i Norge.

Det kan argumenteres for at det er positive gevinster for samfunnet forbundet med økt produksjon av fornybar energi gjennom læringseffekter, som kan bidra til teknologiutvikling og lavere kostnader i framtida. Dersom samfunnets verdi av læringseffektene er større enn produsentens egen verdsetting, kan det være velferdsfremende å innføre virkemidler som gjør at produsentene internaliserer hele den samfunnsøkonomiske gevinsten. Det kan gjøres gjennom subsidier eller alternativt via et sertifikat-marked. Det er imidlertid lite trolig at alle typer teknologier har samme læringspotensial. Typisk vil det være mer læringseffekter forbundet med elproduksjon basert på nye umodne teknologier, som for eksempel havenergi, enn for kjente teknologier, som vannkraft. I lovforslaget vil all ny fornybar energi subsidieres (gjennom sertifikatene) med samme sats per produserte kWh. I den grad loven også er tenkt å fremme teknologiutvikling for fornybar energi, kunne man tatt hensyn til dette gjennom en differensiering av retten til elsertifikater mellom de ulike kildene for fornybar energi.

Vi vil også bemerke at dersom hensikten er å fremme ny kunnskap, vil det i mange tilfeller være mer effektivt å støtte forskning, utvikling og demonstrasjon av nye teknologier fremfor å støtte storskala produksjon.

Forslaget til elsertifikatlov fastsetter et mål for *andelen ny* fornybar elproduksjon av total elforbruk. Lovforslaget tilsvarer som nevnt et system med subsidiering av ny fornybar elproduksjon som fullt ut finansieres gjennom avgifter på elektrisitet. Samfunnsøkonomisk effektiv beskatning tilsier imidlertid at avgifter på elforbruk skal tilsvare den negative eksternaliteten ved forbruket, og subsidiering av ny elproduksjon skal tilsvare den positive eksternaliteten ved produksjonen. Vanlige samfunnsøkonomiske kriterier for optimal beskatning tilsier derfor at nivået på avgiften og subsidien bør settes uavhengig av hverandre. Med mindre samfunnet har et pålagt mål om å nå en bestemt *andel ny* fornybar elproduksjon av total energibruk (jf. neste avsnitt), kan vi ikke se at det er noen gode argumenter for å ha et slikt selvstendig mål.

En elsertifikatlov som virkemiddel for å oppfylle EUs fornybardirektiv
Vi vil nå vurdere forslaget til elsertifikatlov opp mot EUs fornybardirektiv. I henhold til økonomisk teori vil et elsertifikatmarked kunne gi en kostnadseffektiv oppfyllelse av et fornybarkrav. Det stiller imidlertid en rekke krav til hvordan systemet utformes. Den foreslåtte loven om elsertifikater oppfyller ikke kravene til en kostnadseffektiv oppfyllelse av EUs fornybardirektiv. Det er tre hovedgrunner til dette.

1. For det første retter den foreslåtte loven seg bare mot andelen *ny* fornybar energi, mens fornybar-direktivet stiller krav til den *totale andelen* fornybar energi i forbruket. Den foreslåtte loven gir dermed ikke de rette incentiver til redusert energiforbruk. Norge hadde i 2005 en fornybarandel på 58 %. Dersom Norge i likhet med andre EU land får krav til økning i fornybarandelen, vil enhver kWh økning i energiforbruket måtte kompenseres med en økning i produksjon av fornybar energi på minst 0,58 kWh (avhengig av hva kravet blir). I den grad det er et marked for fleksible mekanismer, som felles gjennomføring eller "statistical transfers" av fornybar energi (se fornybardirektivet, artikkel 6-11), så kan kravet alternativt oppnås gjennom å finansiere fornybar

energiproduksjon i andre land. Dersom andelen fornybar energi i Norge er høyere enn kravet, kan overskuddet av fornybar energi finansieres av andre land som har problemer med å innfri sitt krav. Forbruk av energi får dermed en ekstra samfunnsøkonomisk kostnad fordi alt energiforbruk må motsvares av en viss andel fornybar energi. For at forbrukeren av energi skal ta hensyn til denne eksterne kostnaden av energiforbruk må denne kostnaden reflekteres i prisene. I et velfungerende sertifikatmarked vil dette bli oppfylt dersom all fornybarproduksjon hadde rett på sertifikater og sertifikatkvoten (krav til antall sertifikater per konsumerte enhet) tilsvarer kravet til *totalandelen* fornybar energi i forbruket. I det foreslåtte systemet er sertifikatkvoten betydelig lavere, siden systemet bare er rettet inn mot å finansiere *ny* fornybar energi. Sertifikatkvoten er anslått til å øke fra 3 % i 2012 opp til 18 % i 2020. Systemet sikrer dermed ikke at forbrukerne av elektrisitet internaliserer den samfunnsøkonomiske kostnaden av økt energiforbruk. Et alternativ til å la eksisterende fornybar produksjon også ha rett på sertifikater er å øke avgiften på bruk av elektrisitet (og ikke-fornybar energi, jf. neste punkt).

2. Sertifikatordningen omfatter bare forbruk av elektrisitet, mens fornybardirektivet omfatter alt energiforbruk. Det foreslåtte systemet gir dermed ikke insentiver til å redusere annet energiforbruk enn elektrisitet. I henhold til EUs fornybardirektiv vil reduksjon i forbruket av elektrisitet *og* ikke-fornybar energi øke Norges fornybarandel.

3. Leveranser eller forbruk av elektrisk kraft som fullt ut er fritatt for el-avgift, er ikke sertifikatpliktig. Basert på forbrukstall for 2008 innebærer det at om lag 40 % av elforbruket er unntatt sertifikatplikt. EUs fornybardirektiv skiller imidlertid ikke mellom ulike anvendelser av elforbruk. Fritak for sertifikatplikt for noen sektorer innebærer derfor at andre sektorer må ha en høyere sertifikatplikt, gitt målet om en viss økning i fornybar energi. Dette leder til en ineffektiv allokering av energiressursene, og en økt byrde for dem som er omfattet. OED anslår i høringsnotatet at påslaget i elprisen som følge av sertifikatplikten blir 5,7 øre per kWh i 2020. Dersom alt elforbruk hadde vært omfattet ville påslaget vært begrenset til 3,4 øre per kWh.

Gitt at en elsertifikatlov vurderes som et middel til å møte forpliktelsene under EUs fornybardirektiv, kan det anses som positivt at systemet er teknologinøytralt utformet, i og med at det sikrer en kostnadseffektiv fordeling av produksjonen av ny fornybar energi over ulike kilder og landegrenser (Sverige og Norge). Dersom andre hensyn tas i betraktning er ikke nødvendigvis teknologinøytralitet ønskelig (se over).

Konklusjon

Basert på diskusjonen ovenfor vil vi på generell basis konkludere med at elsertifikater er et lite hensiktsmessig virkemiddel i energi og miljøpolitikken. Gitt at Norge implementerer EUs fornybarhetsdirektiv kan elsertifikater imidlertid være et kostnadseffektivt virkemiddel. Det krever imidlertid en annen utforming enn det som er foreslått i høringsnotatet. Gitt at Regjeringen implementerer EUs fornybardirektiv vil vi anbefale at det benyttes virkemidler som i større grad tilpasses det regelverket.

Med vennlig hilsen

Olav Ljones

Olav Ljones
fungerende adm. direktør