

Utredning av overgangsordninger til et grønt sertifikatmarked

1 Sammendrag

Denne utredningen behandler mulige overgangsordninger til et pliktig grønt sertifikatmarked. Utredningen er utarbeidet av Enova på oppdrag fra Olje- og energidepartementet som et ledd i oppfølgingen av St. meld nr. 9 2002-2003 (Gassmeldingen). Utredningen oppsummerer og konkluderer et arbeid som er utført av Joule AS i to grunnlagsrapporter utarbeidet på oppdrag fra Enova: "Ny virkemiddelmodell for støtte til fornybare energikilder", rapport 1 og 2. Det er også gjennomført en høringsrunde med en rekke norske og internasjonale aktører i markedet for fornybar elektrisitet. Synspunktene fra aktørene er oppsummert i dette notatet.

Utredningen og drøftingene omfatter følgende ordninger: Dagens ordning til støtte for fornybar elektrisitet ("status quo"), modifisering av dagens ordning, to forskjellige anbudsordninger, driftsstøtte og faste innmatingstariffer - "feed in" tariffer.

I hovedsak er de ulike ordningene vurdert ut i fra i hvilken grad de vil kunne hindre investeringsvegving i en overgangsperiode, og kunne bidra til at det er et visst tilbud av sertifikater ved innføringen av et grønt sertifikatmarked. Utredningen drøfter også hvordan en norsk overgangsordning vil kunne håndteres i forhold til et internasjonalt sertifikatmarked.

En overgangsordning skal dermed kunne ivareta mange hensyn. Å finne en ordning som gir en optimal tilpassing til alle disse kriteriene, er ikke nødvendigvis enkelt. Utredningen peker på fordeler og ulemper med de ulike ordningene. Det er likevel klart både fra Enovas vurderinger, synspunkter fra aktørene og grunnlagsrapportene fra Joule AS, at en teknologinøytral anbudsordning er den av ordningene som vil kunne gi den mest formåls effektive og kostnadseffektive overgangen til et pliktig grønt sertifikatmarked.

En anbudsordning med adgang for godkjente og konsesjonsbehandlede prosjekter vil kunne hindre at investeringer stopper opp, ved at produsentene får langsiktige kontrakter på salg av grønne sertifikater. Kontraktene vil bidra til at det vil være et visst tilbud av grønne sertifikater ved oppstarten av markedet. En teknologinøytral ordning vil bidra til økt konkurranse og likviditet, og føre til at de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektene realiseres først. En anbudsordning vil også kunne ivareta internasjonale aspekter i forhold til regelverket for statsstøtte, samt bidra til å underbygge potensielle nasjonale målsetninger i forhold til fornybardirektivet. Det vil heller ikke være noe problem å resirkulere avtaler som er inngått ved en anbudsordning inn i et internasjonalt sertifikatmarked, så sant de volumene det er inngått avtaler om er godkjent som opprinnelsesgarantier innenfor EU.

Anbudsordningen vil også kunne fungere som en mer varig løsning, dersom det skulle vise seg at en innføring av et pliktig sertifikatmarked tar lengre tid en forutsatt. Under oppstartsfasen kan en parallellkjøring av en anbudsordning være et supplement til et sertifikatmarked for å avdempe noe av den usikkerhet som investorer erfaringsmessig vil stå overfor i denne fasen.

Dersom en anbudsordning ikke blir foretrukket fra departementets side, er det mest aktuelle alternativet en tilpasning av dagens ordning. For at en tilpasning av dagen ordning skal kunne utløse investeringer må investeringsstøtten heves til et atskillig høyere nivå enn i dag. Dette vil innebære en stor finansiell belastning for Energifondet.

Uten eksport av sertifikater er de gjeldende satser for investeringstilskudd og en eventuell videreføring av produksjonsstøtte lik halv elavgift, utilstrekkelig for å utløse nye investeringer. Med dagens rammer og mål for forvaltningen av Energifondet vil det være begrenset hvor mange prosjekter som kan realiseres på denne måten. Ved å supplere dagens modell med en driftsstøtte som er garantert i et visst tidsrom vil den imidlertid kunne håndtere flere av de elementene som savnes i dagens modell.

Av de øvrige ordningene som er vurdert i utredningen er "status quo", innmatingstariffer eller ren driftsstøtte uten noen form for garanti, funnet å være lite hensiktsmessige som overgangsordninger. En fast innmatingstariff er lite hensiktsmessig pga tidsaspektet, fordi en slik ordning vil kreve betydelig lovarbeid. Ren driftsstøtte basert på årlige bevilgninger over statsbudsjettet gir lav risikoavlastning for aktører som skal gjøre langsiktige investeringer i fornybar elektrisitet.

Utredningen har i liten grad tatt mål av seg til å skissere en detaljert implementering av de ulike ordningene som er vurdert. Spørsmålet er imidlertid berørt i Grunnlagsrapport 1 og 2. Det vil ikke være hensiktsmessig å utrede en implementering i detalj før det er klart hvilken modell norske myndigheter vil foretrekke som en overgangsordning. Enova stiller sine ressurser til rådighet for videre vurderinger og konkretiseringer.

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	2
2	Innledning.....	5
2.1	Bakgrunn og oppdrag.....	5
2.2	Tolkning av oppdraget.....	7
3	Beskrivelse av mulige overgangsordninger.....	8
3.1	”Status quo” – dagens ordning.....	9
3.2	Videreutvikling av ”status quo” til en mulig overgangsordning.....	10
3.3	Anbudsordninger.....	11
3.4	”Feed-in tariffer”.....	12
4	Vurdering av ulike overgangsordninger.....	13
4.1	Vurdering av de ulike ordningene.....	14
5	Mulig volum av norske grønne sertifikater ved oppstart av et felles norsk-svensk marked.....	23
6	Høringsrunde med aktører og organisasjoner.....	25
7	Internasjonale aspekter.....	28
7.1	Andre lands overgangsordninger.....	28
7.2	ESA.....	28
7.3	RES-direktivet.....	28
7.4	Opprinnelsesgarantier og aspekter rundt handel med utlandet.....	29
8	Drøfting og anbefalinger.....	30
9	Videre arbeid.....	32
10	Referanser.....	32
	Vedlegg 1.....	32
	Vedlegg 2.....	36

2 Innledning

I brev datert 07.07.2003 ber Olje- og Energidepartementet Enova om å utrede ulike overgangsordninger til et pliktig grønt sertifikatmarked.

Enova har fått utført to eksterne utredninger ved Joule AS i forbindelse med oppdraget. De to utredningene har titlene "Ny virkemiddelmodell for støtte til fornybare energikilder": Rapport nr 1 og 2. Fra nå kalt grunnlagsrapport 1 og 2.

I tillegg til disse to grunnlagsrapportene har Enova utarbeidet dette notatet som består av:

- Tolkning og utførelse av oppdraget fra OED
- Oppsummering av egenskapene til de ulike ordningene som er vurdert i grunnlagsrapportene
- Vurdering av de ulike ordningene
- Beskrivelse av internasjonale forhold
- Resultater fra høringsrunde med aktører
- anbefalinger
- Videre arbeid

Enova har gjennomført en høringsrunde med en rekke aktører i markedet for fornybar elektrisitet i Norge. Bedriftene som har kommet med innspill er Agder Energi, Energibedriftenes landsforening (EBL), Enviro Energi, Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk (NTE), Norsk Hydro, Norsk Miljøkraft (NMK), Shell, Statkraft og Statnett. Synspunktene fra høringsrunden er oppsummert i dette notatet.

Videre er det i løpet av utredningen utført en møterunde med britiske aktører og myndigheter: OFGEM (Office For Gas and Electricity Markets), NFPA (Non-Fossile Purchasing Agency) og Renewable Power Association. Møterunden ble gjennomført for å lære mer om det britiske markedet for grønne sertifikater og anbudsrundene som ble gjennomført gjennom NFFO (Non-Fossil Fuel Obligation) i løpet av nittitallet. Kraftleveranser under disse kontraktene auksjoneres nå ut i det britiske markedet for grønne sertifikater av NFPA.

I løpet av utredningen ønsket Enova også å få kartlagt om det ville kunne være vesentlige hindringer mot å få gjennomført noen av de skisserte ordningene i forhold til ESAs retningslinjer for statsstøtte. Hovedkonklusjonene fra dette arbeidet er gjengitt i dette notatet.

2.1 Bakgrunn og oppdrag

Oppdraget er relatert til Olje- og Energidepartementets oppfølging av arbeidet med et grønt sertifikatmarked, jamfør St.meld. nr 9 (2002-2003) Om innenlands bruk av naturgass (gassmeldingen) og Innst.S.nr 167 (2002-2003).

Oppdraget er gitt i følgende sitat fra brev datert 07.07.2003:

”En overgangsordning vil være et av mange elementer i den nasjonale planleggingen av et pliktig grønt sertifikatmarked og bør være et viktig element i å hindre at investeringer stopper opp i påvente av at markedet kommer i gang. Departementet ber Enova utrede ulike overgangsordninger til et grønt sertifikatmarked. En overgangsordning må ivareta følgende mål:

- *Bidra til økt produksjon av fornybar elektrisitet inntil et grønt sertifikatmarked kan tre i kraft*
- *Tilrettelegge slik at det er et visst tilbud av sertifikater ved innføringen av et grønt sertifikatmarked.*
- *Forutsigbarhet, stabilitet og enkelhet i rammene for produksjon og forbruk av fornybar elektrisitet.*

Det må drøftes hvordan de norske overgangsordningene vil kunne håndteres i forhold til et internasjonalt sertifikatmarked.”

I tillegg til Enovas mandat om overgangsordninger, har OED gitt Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i oppdrag å utrede fire av hovedelementene i et mulig pliktig marked for grønne sertifikater i Norge. Sentrale elementer i denne utredningen vil være:

- Regulering av markedet
- Opprinnelsesgarantier, sertifisering og opphavsmerking
- Fornybardirektivet
- Ressurskartlegging og kostnadskurver

Utredningen til NVE tar som utgangspunkt den samme definisjonen for fornybar elektrisitet som Sverige har i sin ordning for grønne sertifikater: *Elcertifikatordningen*¹. Etter råd fra oppdragsgiver, har Enova også benyttet denne definisjonen av fornybar elektrisitet i utredningen av mulige overgangsordninger². Elektrisitet fra vind, sol, bølge, geotermisk, bio og vannkraft inngår i definisjonen av fornybar elektrisitet i det svenske sertifikatsystemet. Dersom denne definisjonen blir lagt til grunn for en norsk ordning for grønne sertifikater, er det rimelig å anta at også en overgangsordning bør kunne bidra til å øke mengden av fornybar elektrisitet fra alle disse kildene på en kostnadseffektiv måte. I tillegg vil den kunne bidra med et volum av grønne sertifikater til oppstarten av pliktig marked for grønne sertifikater.

¹ Se www.stem.se

² Se ”Lag (2003:113) om elcertifikat ”: www.stem.se

2.2 Tolkning av oppdraget

Enova tolker oppdraget dit hen at man skal utrede mulige overgangsordninger for å fremme fornybar elektrisitet i Norge i en overgangsperiode. Overgangsperioden vil minst vare fram til Norge får implementert et pliktig marked for grønne sertifikater, fortrinnsvis i samarbeid med Sverige. Målet er å finne fram til en ordning som tilfredsstillende hensyn som departementet er opptatt av i sitt brev.

Enova har valgt å gå bredt ut for å utrede et spekter av mulige virkemidler i en overgangsperiode, for deretter å belyse de kriteriene som er nevnt i mandatet for å klargjøre hvilken type overgangsordning som vil være mest hensiktsmessig. Hensiktsmessigheten ved de ulike ordningene vil avhenge av tidspunktet for implementering av et pliktig grønt sertifikatmarked, samt av internasjonale forhold. Hvilke forutsetninger og forventninger som legges legger til grunn for vurderingene vil bli klargjort i de ulike delene av dette notatet.

Det er god grunn til å dra lærdom av erfaringene fra oppstart og drift av andre sertifikatmarkeder. Disse tilsier at det er en betydelig utfordring å få utløst investeringsbeslutninger i vesentlig omfang under oppstarten av markedet. En overgangsordning bør derfor ikke utelukkende ses som en forløper til et sertifikatmarked, men også som et mulig supplement i oppstartsfasen av et sertifikatmarked.

3 Beskrivelse av mulige overgangsordninger

Som utgangspunkt for å vurdere alternative virkemiddelmodeller i en overgangsperiode kan man se på virkemiddelbruken som andre europeiske land bruker for å fremme produksjon av fornybar elektrisitet. Virkemiddelbruken kan kategoriseres på ulike måter. En metode for kategorisering er gitt av Reiche (2002). Han viser til at man kan dele virkemiddelbruken for fornybar elektrisitet i EU inn i seks ulike hovedkategorier:

- Feed-in tariffer
- Grønne sertifikater
- Anbudsordninger
- Miljøfond (inkluderer subsidier, subsidierte lån etc)
- Avgifter
- Skattelette

I denne utredningen har vi valgt å legge fokus på ikke-fiskale virkemidler. Fra listen ovenfor er derfor ikke skatte- og avgiftslette diskutert som mulige virkemidler for en overgangsordning. Det er allerede satt ned et utvalg i Olje- og energidepartementet som vurderer skattereglene for norske vannkraftverk. Det vil derfor ikke være naturlig å inkludere denne type diskusjoner i denne utredningen. De virkemidlene som i første rekke utredes er dermed anbudsordninger og ulike former for subsidier som vil kunne finansieres gjennom en finansieringsmekanisme som Energifondet.

Når det gjelder subsidier er det valgt å fokusere på dagens ordning "status quo" og muligheter for å finansiere noen form for investeringsstøtte eller driftsstøtte gjennom Energifondet, eller ved annen finansieringsmekanisme. Faste innmatingstariffer eller "feed in"-tariffer er også tatt med i diskusjonen som referansecase, etter som dette er et av de mest brukte virkemidlene for å fremme fornybar elektrisitet i Europa.

De ulike virkemidlene som vurderes er dermed:

- Anbudsordninger
 - I forhold til garantert sertifikatpris
 - I forhold til garantert elpris
- Statlige subsidier
 - "Status quo" – dagens ordning
 - Driftsstøtte
 - Investeringsstøtte
 - Kombinasjoner av subsidier (driftsstøtte og investeringsstøtte)
- Feed-in tariffer
 - Som referansealternativ

I dette kapitlet gjennomgås bestanddelene i de ulike ordningene som vurderes som aktuelle overgangsordninger. For alle ordningene er det lagt til grunn at det kun vil være adgang for godkjente og konsesjonsbehandlede anlegg. I tillegg vil det være av avgjørende å få klargjort tidsaspekt og dato for de anlegg som godkjennes inn i en overgangsordning så snart det er klart hvilken overgangsordning som velges. En mer detaljerte beskrivelser av hvordan de ulike ordningene kan fungere, inkludert simuleringer av resultater basert på ulike premisser, finnes i grunnlagsrapport 1 og 2.

3.1 "Status quo" – dagens ordning

Med "Status quo" menes dagens støtteordninger for fornybar elektrisitet i Norge. Ordningene oppsummeres her.

Dagens støtteordninger er preget av de politiske målsetningene som Norge har i forhold til fornybar produksjon av elektrisitet, gitt ved blant annet et mål om 3 TWh produksjon av elektrisitet fra vind i 2010. Denne målsetningen er det Enovas ansvar å oppnå gjennom sine virkemidler, gitt ved avtalen som er inngått mellom OED og Enova om forvaltning av midlene i Energifondet.

Enova har derfor en rolle å ivareta i forhold til virkemiddelbruken for fornybar elektrisitet, og spesielt i forhold til vind. Ettersom Norge fortrinnsvis skal etablere et felles marked med Sverige for pliktige grønne sertifikater, har vi valgt å legge til grunn definisjonen av fornybar elektrisitet i det svenske sertifikatmarkedet.

Vind

Dagens støtteregeime for vind innebærer en kombinasjon av investeringsstøtte og produksjonsstøtte ("halv elavgift")³.

For investeringsstøtten har følgende støtteregeime vært gyldig fram til 2003:

*"Støtten vil maksimalt være inntil 10 % av godkjente prosjektkostnader. Enova godkjenner prosjektkostnader på inntil seks millioner kroner per installert MW. Alternativt kan støtten gis ut fra investeringskostnader per beregnet energiproduksjon per år, med maksimalt 20 øre/kWh."*⁴

For produksjonsstøtte til vindkraft har følgende støtteregeime vært gjeldende fram til 2003:

*"Målet ved ordningen er å kompensere for deler av de merkostnader som hefter ved vindkraftproduksjon sett i relasjon til øvrige støtteordninger og prisnivået i kraftmarkedet. Produksjonsstøtten fastsettes for det enkelte år av stortinget i forbindelse med de årlige budsjettbehandlinger og er en rettighet for produsenten, men representerer ingen plikt til å motta ytelsen."*⁵

I forslag til statsbudsjettet fra regjeringen for 2004 (St.prp. nr 1 2003-2004) er det ikke avsatt midler til produksjonsstøtte for vind.

³ I stedet for produksjonsstøtte ("halv elavgift") er det en rekke norske vindkraftprodusenter som har inngått langsiktige eller kortsiktige avtaler med Nederland om salg av grønne sertifikater.

⁴ Sitat fra Enovas programutlysningstekst i 2003.

⁵ Sitat fra Enovas programutlysningstekst i 2003.

En rekke norske produsenter av fornybar elektrisitet har i en periode inngått langsiktige og kortsiktige avtaler om videresalg av grønne sertifikater til Nederland. Dette har vært mulig fordi det nederlandske skattesystemet har godskrevet skattelette for import av grønne sertifikater fra land også utenfor EU. Norske vindprodusenter har dermed kunnet realisere sine prosjekter ved en kombinasjon av investeringsstøtte og salg av grønne sertifikater til Nederland.

Vannkraft: Støtteordninger for mikro, mini og småkraft

For mikrokraft (under 100kW installert effekt) gis det i dag fritak for elavgift. NVE forvalter et mindre beløp gjennom en ordning rettet mot forskningsprosjekter relatert til småkraftverk. I tillegg forvalter Landbruksdepartementet midler til småkraftverk. Ordningene som finnes for denne typen produksjon må sies å være fragmenterte og lite omfattende.

3.2 Videreutvikling av "status quo" til en mulig overgangsordning

På et mer generelt grunnlag og fritatt fra de føringene som ligger i "status quo" vurderes ulike typer subsidier som alternative virkemidler i en overgangsperiode. Oppdelingen vil da bli å se på investeringsstøtte, driftsstøtte og kombinasjoner av disse to formene for subsidier.

Investeringsstøtte

Investeringsstøtte er en støtte som gis før oppstart av et prosjekt. Investeringsstøtte vil dermed gi stor grad av sikkerhet for de produsentene som mottar denne. Nivået på støtten avgjøres i dag etter individuell behandling av søknadene. Et sentralt kriterium er at støtten skal være utløsende for prosjektet (addisjonalitet).

En mulig videreutvikling av dagens ordning er å gi et atskillig høyere nivå for investeringsstøtten enn i dagens ordning⁶. Hva et slikt nivå må være for å utløse prosjekter i en overgangsperiode må utredes nærmere. Regneeksempelet som er gitt i fotnote nummer 6 er derfor kun tatt med som en illustrasjon på hva dette ville kunne gi av finansiell belastning for Energifondet.

Driftsstøtte

Fra grunnlagsrapport 2: *"Produksjonsstøtte eller driftsstøtte er i sin videste forstand et tilskudd til produsenten over hele eller deler av prosjektets levetid, avregnet per kilowattime produsert kraft. Produksjonsstøtte ytes i svært mange varianter og kan finansieres innenfor eller utenfor statsbudsjettet"*

En mulig videreutvikling av dagens ordning for driftsstøtte er å gi en garantert driftsstøtte for en bestemt tidsperiode. Det er viktig at denne tidsperioden er såpass lang at det gir forutsigbarhet og mulighet for finansiering av prosjekter for fornybar elektrisitet i en overgangsperiode.

⁶ Regneeksempel for vind med inngåtte avtaler om 25 % investeringsstøtte til 600 GWh i tre år: Gitt en driftstid på 3000 timer per år og "godkjente" investeringskostnader på kr 6 000 000 per MW, vil det tilsvare en totalinvestering på 1,2 mrd kr per år. Dette gir et støttebehov på kr 300 mill kr per år, totalt 0,9 mrd kr over tre år. Dette er kun et regneeksempel, og det er ikke gitt at en investeringsstøtt på 25 % vil kunne utløse prosjekter i en overgangsperiode.

Kombinasjoner av investeringsstøtte og driftsstøtte

En kombinasjon av investeringsstøtte og driftsstøtte praktiseres og har vært praktisert i mange land. Dersom man velger en slik ordning i Norge bør driftsstøtten finansieres på en annen måte enn ved årlige disponeringer av påslaget på nettariffen, eller via statsbudsjettet, slik at investor oppfatter støtten som langsiktig.

3.3 Anbudsordninger

I grunnlagsrapport 1 skisseres to ulike anbudsordninger som bygger på samme typer prinsipper:

1. Anbudsordning for kjøp av ti års-avtaler for sertifikater fra nybygde anlegg
2. Anbudsordning for kjøp av finansielle ti års-avtaler for kraftproduksjon fra nybygde anlegg.

For begge ordningene vil man kunne se for seg følgende prosess (ref. detaljert beskrivelse i grunnlagsrapport 1):

Årlige anbudsrunder til en fastsatt produksjonsramme per år. Adgang for godkjente og konsesjonsbehandlede prosjekter. Senere auksjonering av kjøpte sertifikater inn i sertifikatmarkedet. Mulig finansiering ved påslag i overføringstariffen via Energifondet, i tillegg til en garanti fra Stortinget om dekking av garantirammen fram i tid.

For modell 2 vil tildelingen bli basert på tilbud i form av kraftpris per kWh (øre/kWh) fulgt av en finansiell avregning mot områdespotpris. Modellen vil stille krav om deponering av sertifikater for avregnet produksjon.

Ordningene vil kunne håndtere både teknologinøytralitet og forhåndsbestemte teknologibånd, ut i fra utformingen av anbudsinnbydelsen⁷. I grunnlagsrapport 1 er det gitt to regneeksempler som viser estimerer for de økonomiske forpliktelsene som disse to ordningene vil kunne medføre for staten, gitt at de ønskede volumene som legges ut i en overgangsordning blir slik som beskrevet i rapporten.

Det imidlertid ikke gjort noen omfattende vurdering av hva som vil være den optimale produksjonsrammen i tidsrommet fram til en oppstart av et pliktig grønt sertifikatmarked. Regneeksemplene i grunnlagsrapporten må derfor betraktes nettopp som regneeksempler, og en endelig vurdering av et hensiktsmessig nivå på en slik ordning må sees i sammenheng med at NVE parallelt med utredningen om overgangsordninger kartlegger ressursgrunnlag og kostnader for ulike former for fornybar elektrisitet på oppdrag fra Olje- og energidepartementet.

⁷ Man kan vurdere en løsning med anbudskonkurranse med en etterfølgende individuell vurdering. Dette vil øke administrasjonen av ordningen, men kan bidra til å øke muligheten for realiseringen av prosjektene som er godtatt i ordningen.

En anbudsordning vil også kunne videreføres parallelt med oppstarten av et grønt sertifikatmarked. Dette kan bidra til å gi stabile investerings signaler også i en oppstartsperiode for et grønt sertifikatmarked.

3.4 "Feed-in tariffer"

"Feed-in tariffer" er et av de mest brukte virkemidlene i Europa for å fremme produksjon av fornybar elektrisitet. Ved siden av grønne sertifikater er "Feed-in tariffer" ansett som ett av hovedalternativene til støtte for fornybar elektrisitet i Europa. Som for en innføring av et pliktig marked for grønne sertifikater, vil en innføring av et system for "Feed-in tariffer" i Norge kreve en lovgivningsprosess. En slik prosess er ressurskrevende og tidkrevende, og "Feed-in tariffer" vil dermed ikke kunne implementeres raskt. Siden en overgangsordning er midlertidig av natur anses det å kjøre en lovprosess for å etablere en slik ordning som lite hensiktsmessig.

"Feed-in tariffer" er faste innmatningstariffer for produsenter av elektrisitet fra fornybare energikilder. Innmatningstariffene blir i første omgang betalt av nettselskapene. Dette virkemiddelet har det fellestrekk med sertifikatkonseptet at subsidieringen av produsenter kanaliseres utenfor statsbudsjettet. Nettselskapenes utlegg fordeles på alle nettselskaper og merkostnadene veltes over på kraftforbrukerne gjennom strømgjengen. "Feed-in tariffer" brukes blant annet i Tyskland og Spania (Reiche, 2003) og betraktes ikke som statsstøtte, nettopp fordi merkostnadene ikke finansieres over statlige budsjetter, men veltes over på kraftforbrukerne.

Det vil også være mulig å innføre en type innmatningstariff som gir en form for "garantert minstepris" for produsentene av ny kapasitet fra fornybar elektrisitet. Dette vil kreve en finansieringsløsning som går via tariffsystemet. Løsningen ligner på modellen som Danmark har innført, etter at de vedtok å vente med å innføre et system for grønne sertifikater.

4 Vurdering av ulike overgangsordninger

For å vurdere ordningene opp imot hverandre må enkelte vurderingskriterier legges til grunn. Først og fremst vil utredningen forholde seg til de kriteriene som er nevnt i mandatet, men også her ligger det rom for tolkninger av innholdet i begrepene. Vi har derfor utvidet listen av vurderingskriterier noe i forhold til det som ligger i mandatet. Vi har også formulert hva vi legger i de ulike begrepene som ordningene er vurdert opp imot.

Formålseffektivitet er en absolutt betingelse for en fornuftig overgangsordning. Formålet med en overgangsordning går frem av mandatet som legges til grunn for denne utredningen (beskrevet i innledningskapittelet).

En overgangsordning skal:

- Bidra til økt produksjon av fornybar elektrisitet inntil et grønt sertifikatmarked kan tre i kraft
- For at en overgangsordning skal kunne oppnå dette målet (generere investeringer i fornybar elektrisitet)⁸ på en hensiktsmessig måte i en overgangsperiode, må ordningen være et attraktivt alternativ til det å utsette investeringer.
- Tilrettelegge slik at det er et visst tilbud av sertifikater ved innføringen av et grønt sertifikatmarked.

For at en overgangsordning skal kunne bidra med et tilstrekkelig volum av grønne sertifikater til oppstarten av et grønt sertifikatmarked er det avgjørende at den produksjonen som får støtte gjennom ordningen kan inkluderes i et fremtidig grønt sertifikatmarked. Dette kan oppnås ved å kontraktsfeste at et visst volum av de sertifikatene som genereres på grunnlag av støtte må deponeres hos myndighetene.

Kostnadseffektivitet er et kriterium som brukes for å vurdere om en ordning ivaretar økonomiske effektivitetshensyn. En ordning som legger til rette for konkurranse vil i utgangspunktet være mer kostnadseffektiv enn en mer sjablongmessig tildeling av støtte. Ordninger som bidrar til konkurranse vil medføre at de prosjektene som har høyest nytte/kostnadsbrøk fremmes først.

Forutsigbarhet vil være et viktig kriterium for en overgangsordning. En overgangsordning skal legge til rette for stabilitet og gi økt sikkerhet for finansiering av nye prosjekter for fornybar elektrisitet. Det er viktig at dataspespekter i forhold til hva som regnes som ny produksjon i ordningen blir fastlagt på et tidlig tidspunkt. Dette punktet er i henhold til det momentet i mandatet for utredningen som fastsetter at en overgangsordning må legge til rette for:

- *Forutsigbarhet, stabilitet og enkelhet i rammene for produksjon og forbruk av fornybar elektrisitet.*

Oppfyllelse av regelverk for statsstøtte er et viktig kriterium for en overgangsordning. En overgangsordning skal uten videre kunne håndteres innen EUs regelverk for statsstøtte⁹, og ta hensyn til en mulig implementering av et framtidig internasjonalt sertifikatmarked.

⁸ Bidra til økt produksjon av fornybar elektrisitet inntil et grønt sertifikatmarked kan tre i kraft.

Den finansielle belastningen som en ordning vil påføre Energifondet eller andre finansieringsmekanismer må tas hensyn til i vurderingen. Sentrale punkter som må vurderes er hvorvidt ordningen vil føre til en finansiell belastning som går utover dagens rammer i Energifondet, og om en alternativ finansieringsform må vurderes.

Teknologinøytralitet. Vil en ordning kunne håndtere konkurranse mellom ulike teknologier eller vil den måtte legges opp til å omfatte bestemte teknologier (teknologibånd) for fornybar elektrisitetsproduksjon?

Implementering, transaksjonskostnader og administrasjon er også sentrale punkter for å vurdere hensiktsmessigheten ved en mulig overgangsordning. Det er klart at et forventet temporært system i utgangspunktet ikke kan tillates å ha store oppstartskostnader.

Det er ønskelig å unngå ”prosjekttørke” i overgangsperioden mellom nåværende og fremtidig investeringsregime. Overgangsordningen må derfor være mer attraktiv for aktørene enn å avvente nyinvesteringer, slik at disse faller innenfor et fremtidig sertifikatmarked. Dette innebærer at det i overgangsperioden stilles større krav til lønnsomhet enn om markedet ikke hadde hatt noen forventning om en mulig mer lønnsom ordning fram i tid.

En overgangsordning kan også bidra til å legge til rette for en effektiv oppstart av et grønt sertifikatmarked. Ved å arrangere anbudsrunder parallelt med oppstarten av markedet kan en bidra til å stabilisere prisene og sikre investeringsnivået under et regime der usikkerhet og volatilitet i utgangspunktet vil prege prisbildet (jf. oppstarten av det svenske markedet for grønne sertifikater).

Utredningen har i liten grad tatt mål av seg til å skissere en detaljert implementering av de ulike ordningene som er vurdert. Spørsmålet er imidlertid berørt i Grunnlagsrapport 1 og 2. Dette vil ikke være hensiktsmessig før det er klart fra norske myndigheter hvilken modell som vil foretrekkes som en overgangsordning. Enova stiller sine ressurser til rådighet for videre vurderinger.

I forhold til implementeringen av en ordning er det særlig viktig å belyse mulige forhold til statsstøttereglementet, transaksjonskostnader og graden av administrasjon. Hvorvidt de ulike ordningene kan og bør håndtere teknologinøytralitet er også et element som tas opp til diskusjon i vurderingene.

4.1 Vurdering av de ulike ordningene

De ulike ordningene som er vurdert har alle fortrinn og ulemper i forhold til vurderingskriteriene. Vi velger her å gå skjematisk igjennom alle vurderingskriteriene for de ulike ordningene.

⁹ Dette regelverket finnes under følgende web-adresse:
www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldStateAid/guidelines/

De enkelte vurderingskriteriene som blir brukt i evalueringen forøvrig kan være mer eller mindre relevant for hver enkelt ordning. Diskusjonen rundt de ulike kriteriene er fokusert rundt de elementene som spesielt vil bidra i en positiv eller negativ retning, for å kunne avgjøre om den beskrevne ordningen er hensiktsmessig.

Ulike former for direkte subsidier

Felles for denne type ordninger er at de gjerne finansieres gjennom en fondsmekanisme. Finansieringsmekanismen for en fondsløsning blir dermed avgjørende for hvorvidt de kan bidra til stabilitet, langsiktighet og til å dempe de risikoelementene som trengs for å kunne utløse nye prosjekter i en overgangsperiode. Generelt vil enhver ordning som utsettes for stor grad av politisk usikkerhet i liten grad bidra til å redusere risikoen i prosjektet, og vil dermed ikke bidra til å sikre finansiering og gjennomføring av prosjektene. Å eksponere finansieringen overfor de årlige budsjettbehandlingene i Stortinget representerer en slik risiko.

Dagens ordning – ”status quo”

Dagens ordning er laget med tanke på å oppnå de politiske målsetninger som er lagt til grunn for satsningen på fornybar elektrisitet. Dette er konkretisert gjennom målet om 3 TWh elektrisitet generert fra vindkraft innen 2010. De fleste av de vindanleggene som er i drift i dag er delfinansiert gjennom langsiktige og kortsiktige avtaler om salg av grønne sertifikater til utlandet (jf. Grunnlagsrapport 2). Dette har gjort dagens ordning effektiv, gitt dagens målsetninger. I henhold til IEA Wind R&D Exco Meeting (2003) er skattesystemet for fornybar energi i Nederland under en omfattende revurdering. Det er liten grunn til å tro at nye norske anlegg vil få mulighet til å eksportere vindkraft på langsiktige avtaler om salg av grønne sertifikater til Nederland i framtiden. En slik eksport av sertifikater til utlandet vil heller ikke bidra til et visst volum av grønne sertifikater ved oppstarten av et pliktig norsk sertifikatmarked. Dette fordi to forskjellige land ikke kan krediteres for et og samme grønne sertifikat. Ett av hovedmålene med en overgangsordning er dermed ikke oppfylt, dersom en overgangsordning bidrar til eksport av sertifikater til utlandet.

Uten eksport av sertifikater er de gjeldende satser for investeringstilskudd og en evt videreføring av produksjonsstøtte lik halv elavgift utilstrekkelig til å utløse nye investeringer i vindkraft.

For en overgangsordning vil det som tidligere beskrevet gjelde andre formål enn det som ligger til grunn for dagens ordning. En ukritisk videreføring av dagens ordning vil derfor ikke være formålstjenlig.

Det er likevel mulig at man ved en revidering av dagens ordning vil kunne oppnå en ordning som er formålstjenlig, om enn ikke den mest foretrukne. I de følgende avsnittene de to hovedelementene i dagens ordning; investeringsstøtte og driftsstøtte. Kommentarene er gitt på et generelt grunnlag, for å vurdere om en tilpasning eller mulige kombinasjoner av disse ordningene kan utgjøre en overgangsordning.

Investeringsstøtte

<i>Vurderingskriterier</i>	<i>Vurdering pro/kontra</i>
<p>Formålseffektivitet:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Økt produksjon av fornybar el 2. En viss andel sertifikater ved oppstart av et sertifikatmarked 	<p>Dersom formålet med en overgangsordning alene er å skape "mest mulig" fornybar kapasitet i en overgangsperiode, kan investeringsstøtte fungere etter hensikten. Dette forutsetter at det til enhver tid avsettes nok midler til å realisere de prosjektene som er aktuelle og ønskelige.</p> <p>Mer problematisk kan det bli om man vil kunne godskrive prosjekter som har fått høy investeringsstøtte retten til grønne sertifikater i et fremtidig pliktig sertifikatmarked. Dette er avhengig av ESAs syn på sertifisering av en fremtidig ordning for grønne sertifikater. Nivået på investeringsstøtten kan ha avgjørende betydning for hvorvidt en rett til fremtidige grønne sertifikater vil kunne betraktes som overkompensasjon. Disse momentene er behandlet i Grunnlagsrapport 1.</p> <p>Utredningen gir ikke noe klart svar på hvor vidt en ordning med ren investeringsstøtte vil kunne bidra til en viss andel av sertifikater ved oppstart av et pliktig sertifikatmarked. Ved en eventuell implementering av en ordning med investeringsstøtte vil dette måtte vurderes nærmere ved hjelp av juridisk assistanse, i forhold til de krav om addisjonalitet som foreligger i ESA regler for miljøstøtte.</p>
Kostnadseffektivitet	<p>Dersom søknadsbehandlingen og kunnskapen til saksbehandler om de ulike kostnadselementer og risikofaktorer i prosjektene som vurderes er høy, kan investeringsstøtte være en kostnadseffektiv ordning.</p>
Risiko og forutsigbarhet	<p>For hvert enkelt prosjekt som mottar investeringsstøtte vil risikoen være lav og forutsigbarheten god.</p>
Statsstøtteaspekter	<p>Gjennom en notifisering av Energifondet skal en ordning med investeringsstøtte til ny kapasitet for fornybar elektrisitet være håndterbar. Dette forutsetter at prosjekter kan realiseres ved et nivå med investeringsstøtte som ikke er overkompensasjon i forhold til ESAs regler for statsstøtte.</p>

***Finansiell belastning på
Energifondet***

For å utløse prosjekter med investeringsstøtte i en overgangsperiode må andelen investeringsstøtte økes betraktelig (Jf. tidligere drøfting av reduserte muligheter for sertifikateksport). Et hensiktsmessig nivå må vurderes i forbindelse med en eventuell implementering av en slik ordning. Det vises eller til fotnote nummer seks, for et eksempel på hva en slik ordning kan kreve.

Teknologinøytralitet

Teknologinøytralitet kan håndteres gjennom en slik ordning.

***Implementering
Administrasjon
Transaksjonskostnader***

Er allerede implementert gjennom dagens ordning med investeringsstøtte fra Energifondet.

Nivået på investeringsstøtten må økes for en overgangsordning.

Individuell vurdering av prosjekter.
Krever noe administrasjon og saksbehandling.

Små transaksjonskostnader i forhold til konsesjonsbehandling og andre formelle prosesser.

Driftsstøtte

<i>Vurderingskriterier</i>	<i>Vurdering pro/kontra</i>
<p>Formåls effektivitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økt produksjon av fornybar elektrisitet • Sertifikater ved oppstart av sertifikatmarkedet 	<p>En ordning med driftsstøtte kan være effektiv for å øke produksjonen av fornybar elektrisitet, men dette vil avhengig av utformingen av en slik ordning. Nivået på støtten og tidsrommet støtten er garantert for vil være avgjørende for hvor vidt en slik ordning vil kunne utløse prosjekter i en overgangsperiode.</p> <p>For at en ordning med driftsstøtte skal kunne virke utløsende for nye prosjekter, er det en forutsetning at det legges til rette for stabilitet. Stabilitet kan man få ved å utarbeide en garanti for at produsentene har rett til en viss produksjonsstøtte over et visst antall år.</p> <p>Produsenter som mottar produksjonsstøtte vil måtte deponere sertifikater hos myndighetene. En ordning med driftsstøtte vil uten større problemer kunne omgjøres til en avtale om salg av grønne sertifikater.</p>
<p>Kostnadseffektivitet</p>	<p>Så lenge man ikke differensierer produksjonsstøtten risikerer man å overkompensere enkelte prosjekter.</p>
<p>Forutsigbarhet</p>	<p>En ordning med driftsstøtte som finansieres over statsbudsjettet, vil av markedet betraktes som svært lite forutsigbar.</p> <p>En forutsigbar ordning med driftsstøtte må innebære en form for garanti om rett til en driftsstøtte i et gitt antall år.</p>
<p>Statsstøtteaspekter</p>	<p>Driftsstøtte kan håndteres innenfor definerte rammer i regelverket for statsstøtte så sant støtten ikke defineres som overkompensasjon.</p>
<p>Finansiell belastning for Energifondet</p>	<p>Dersom driftsstøtte skal føre til investeringer må det gis større grad av forutsigbarhet i finansieringen av ordningen, i form av langsiktige avtaler eller lignende. Dette vil gi finansieringsbehov og forpliktelser på fondet som ved bruk av anbudsordninger.</p>

Teknologinøytralitet

Nei.

Implementering

Enkel implementering.

Administrasjon

Transaksjonskostnader

Nivået på produksjonsstøtten må defineres på forhånd.

Enkel administrasjon.

Anlegg må sertifiseres i forhold til et system for opprinnelsesgarantier for fornybar elektrisitet. Støtteberettigede prosjekter avklares gjennom sertifiseringen.

Kombinasjoner av driftsstøtte og investeringsstøtte

Som i dagens ordning "status quo" kan man tenke seg en overgangsordning som er en kombinasjon av driftsstøtte og produksjonsstøtte. En kombinasjon av disse to ordningene vil til sammen utgjøre en kombinasjon av de kommentarene som er gitt i tabell 1 og 2. Også her gjelder det at en kombinert ordning bør gi rom for finansiering av driftsstøtten på en annen måte enn ved årlige bevilgningsvedtak i Stortinget, slik at det gis langsiktige garantier.

Anbudsordninger

<i>Vurderingskriterier</i>	<i>Vurdering pro/kontra</i>
<p>Formålseffektivitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økt produksjon av fornybar elektrisitet • Sertifikater ved oppstart av sertifikatmarkedet 	<p>Ordningen vil være formålseffektiv i den forstand at det er mulig for kjøper (staten) å forhåndsdefinere hvilket volum man ønsker å få inn tilbud på.</p> <p>En anbudsordning vil både kunne implementeres som en teknologinøytral ordning og en ordning som fremmer bestemte teknologier.</p> <p>En anbudsordning vil kunne legge til rette for et gitt volum av sertifikater ved oppstarten av et sertifikatmarked.</p>
Kostnadseffektivitet	<p>En anbudsordning vil være kostnadseffektiv, fordi man har mulighet til å støtte de billigste prosjektene først innenfor en gitt energiproduksjon.</p>
Forutsigbarhet	<p>En garantert avtale på salg av kraft eller sertifikater i en periode på 10 år gir redusert risiko og god forutsigbarhet for aktørene.</p>
Statsstøtteaspekter	<p>Anbudsordninger er godtatt som miljøstøtte gjennom ESAs guidelines for miljøstøtte.</p>
Internasjonale aspekter	<p>En anbudsordning vil kunne håndtere internasjonale handel, dersom det foreligger bilaterale avtaler mellom land om hvordan man skal håndtere dette.</p>
Finansiell belastning over Energifondet	<p>Alternativ finansieringsmekanisme må vurderes.</p>
Teknologinøytralitet	<p>Ordningen kan håndtere både teknologinøytralitet og forhåndsdefinerte teknologibånd.</p>

Implementering

Enkel implementering.

Administrasjon

Transaksjonskostnader

Enkel administrasjon.

Lave transaksjonskostnader: Å levere et anbud vil være billigere enn å utarbeide en søknad.

"Feed-in" tariff

<i>Vurderingskriterier</i>	<i>Vurdering pro/kontra</i>
<i>Formålseffektivitet</i>	"Feed-in" tariff har vist seg svært effektive for å øke produksjonen av fornybar el i de fleste landene der dette virkemiddelet er tatt i bruk.
<i>1. Økt produksjon av fornybar el</i>	
<i>2. En viss andel sertifikater ved oppstart av sertifikatmarkedet</i>	Det kan la seg gjøre å omstille en ordning med "feed-in" tariff til å bidra til et volum av grønne sertifikater ved oppstarten av et sertifikatsystem (Jf. grunnlagsrapport 2 og beskrivelsen av det italienske systemet.)
<i>Kostnadseffektivitet</i>	I liten grad.
<i>Risiko og forutsigbarhet</i>	Høy grad av forutsigbarhet i en slik ordning.
<i>Statsstøtteaspekter</i>	Ikke definert som statsstøtte via Preussen-Elektra dommen (Jf. grunnlagsrapport 2)
<i>Finansiell belastning over Energifondet</i>	Ingen finansiell belastning av Energifondet.
<i>Teknologinøytralitet</i>	Er generelt vanskelig å håndtere innenfor en slik ordning.
<i>Implementering</i>	Krevende implementering. Krever lovprosess.
<i>Administrasjon</i>	Krever omfattende administrasjon.
<i>Transaksjonskostnader</i>	Lave.

5 Mulig volum av norske grønne sertifikater ved oppstart av et felles norsk-svensk marked

I følge mandatet for utredningen er det et sentralt moment at en overgangsordning skal bidra til et visst volum av sertifikater ved oppstarten av et pliktig norsk/svensk sertifikatmarked.

For å gjøre rede for et mulig oppstartsvolum ved oppstart av et grønt sertifikatmarked i Norge tar vi utgangspunkt i forventet produksjonsvolum per 1. juli 2004, Tabell 1. Dette angir et teoretisk oppstartsvolum på ca. 1,1 TWh, og vil ventelig avkortes. Eksempelvis ble det i Sverige satt en klart definert dato i forhold til hva som ble som ansett som ny produksjon. I tillegg ble det lagt til grunn at produksjon som var berettiget til produksjonsstøtte i det gamle støtteregimet også ville ha rett til grønne sertifikater i det nye regimet.

Tabell 1. Teoretisk åpningsvolum for et norsk sertifikatmarked (per 1. juli 2004).

<i>Produksjonstype</i> ¹⁰	<i>Mulig åpningsvolum (GWh/år)</i>
Mikrokraft (< 100 kW) ¹¹ :	20
Vindkraft ^{12,13,14}	340
Fornybar kraftproduksjon fra bioenergi, energigjenvinning fra avfall, deponigass og andre fornybare	150
Kraftproduksjon fra energiintensiv industri	
- treforedling ¹⁵ :	330
- resterende ¹⁶ :	235
Totalt volum	1 075

I tillegg til åpningsvolumet som er gitt fra eksisterende anlegg kan man forvente tilleggsvolum fra produksjon fra anlegg utløst gjennom en overgangsordning. Før man vet noe om nivået på og implementeringen av en slik ordning, er det ikke mulig å gi gode estimater på hva dette volumet kan bli.

¹⁰ Fornybar kraft som eksporterer sertifikater kvalifiserer ikke med mindre sertifikateksperten opphører

¹¹ Kilde: NVE

¹² Kilde: Enova. Angitt mengde er estimert totalt produksjonsvolum per 1. juli 2004.

¹³ I 2003 var det fortsatt en åpning for vindaktører å selge grønne sertifikater til Nederland. Enova har ikke oversikt over hvor mange av aktørene som selger på langsiktige kontra kortsiktige kontrakter.

¹⁴ Utover dette er ca. 1,3 TWh ferdigbehandlet av Enova. Av dette ventes i underkant av 50 % innfaset innen 2006.

¹⁵ Kilde: Kjelforeningen Norsk Energi. Av dette antas 85 % fornybar.

¹⁶ Kilde: Kjelforeningen Norsk Energi. Av dette antas 55 % fornybar.

Det gjeldende prinsippet for støttetildeling gjennom Energifondet brukes som utgangspunkt for denne diskusjonen. Kravet om addisjonalitet er sterkt fremhevet i avtalen mellom OED og Enova om forvaltningen av Energifondet. Ved innføring av et nytt regime for støtte til fornybar elektrisitet kan det av hensyn til et ønske om et stort oppstartsvolum være hensiktmessig å være noe raus i en slik betraktning. Dette vil i realiteten kreve en prinsipiell avklaring i forhold til gjeldende regime for støttetildeling til fornybar elektrisitet, som går utover mandatet i denne utredningen.

I prinsippet kan man si at et grønt sertifikatmarked naturlig vil utløse de rimeligste prosjektene først, men alle prosjekter vil under gitte forutsetninger få samme pris for sine sertifikater. Et slikt system legger dermed til rette for en viss andel overkompensasjon for enkelte prosjekter. Til en viss grad kan man si at Stortinget har tatt en prinsipiell beslutning om at det er akseptabelt, ved å vedta at man skal forelegges et konkret forslag for et pliktig marked for grønne sertifikater. Hvis man i designet av markedet ser at det er hensiktmessig med et større åpningsvolum enn skissert i tabell 1, vil det være mulig ved å ta inn eksisterende produksjon fra flere kilder enn det som er definert her, men dette vil i så fall bli en overkompensasjon av denne produksjonen som allerede er realisert uten støtte,

Før man vet noe om nivået på og tidspunktet for implementeringen av en overgangsordning vil det ikke være mulig å oppgi noe tall på hvor mye en overgangsordning kan utløse av nytt produksjonsvolum.

I grunnlagsrapport 2 er det oppsummert enkelte karakteristiske "åpningsdata" for det svenske, australske og britiske markedet for grønne sertifikater. Åpningsdataene er til sammen utslagsgivende for åpningslikviditeten til disse markedene. Likviditet er imidlertid ikke bare bestemt av åpningsvolum av sertifikater, men også antallet aktører, balansen mellom tilbud og etterspørsel, fungerende markeds plass, informasjonstilgang, mulighet for sparing og låning av sertifikater etc. jamfør en diskusjon av betydningen av likviditet i grunnlagsrapport 2.

6 Høringsrunde med aktører og organisasjoner

I forbindelse med arbeidet med vurdering av mulige overgangsordninger til et grønt sertifikatmarked har Enova gjennomført en høringsrunde med mange av de norske aktørene som driver med produksjon av fornybar elektrisitet fra vann og vind i det norske markedet.

Enova har hatt møter og utvekslet synspunkter med følgende aktører og organisasjoner i arbeidet med overgangsordningen:

- Agder Energi
- Energibedriftenes landsforening (EBL)
- Enviro Energi
- Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk (NTE)
- Norsk Hydro
- Norsk Miljøkraft (NMK)
- Shell
- Statkraft
- Statnett

Høringsrunden har vært organisert på følgende måte. Enova har utarbeidet et dokument (vedlegg 1) som grunnlag for diskusjon med aktørene. I høringsdokumentet har vi kortfattet beskrevet de ulike ordningene som er vurdert i høringsrunden. I tillegg til de overnevnte organisasjonene og bedriftene har vi også hatt møte med NVE for å informere om fremdriften og innholdet i prosjektet.

Forhold som Enova ønsket synspunkter på fra aktørene var¹⁷:

- Hva mener aktørene er et realistisk tidsaspekt i forhold til implementering av et pliktig grønt sertifikatmarked?

Felles for alle aktørene er et ønske om en raskest mulig implementering av et grønt sertifikatmarked. 1.1.2005 er en dato som av flere blir nevnt som det tidligst mulig tidspunktet for en implementering av et felles svensk/norsk marked for grønne sertifikater. Samtidig er det slik at flere av aktørene ser at det er muligheter for forsinkelser i prosessen rundt en opprettelse av et pliktig grønt sertifikatmarked. Avklaringer i forbindelse med forhandlinger med Sverige nevnes som en mulig årsak til forsinkelser. Politiske avklaringer og prosesser i Norge og Sverige rundt implementeringen av markedet kan også ta noe tid. Samtidig må det arbeides med forskrifter og regelverk for et grønt sertifikatmarked som kan ta tid.

¹⁷ Synspunktene fra aktørene som er gjengitt i dette kapitlet er referert på fritt grunnlag ut fra møterunden med de ulike aktørene. Referanse til synspunkter er ikke relatert til enkeltaktører, men er ment å representere det inntrykket som Enova satt igjen med etter møterunden.

Når det gjelder datoaspekter er det flere av aktørene som mener det er svært viktig å få avgjort kvalifisert produksjon, samt en tidlig dato for når denne produksjonen kan bli bygd og fortsatt kvalifisere for støtte i et marked for grønne sertifikater.

- Hvor viktig vil en overgangsordning være for å opprettholde investeringsnivået for produksjon av fornybar elektrisitet?

Samtlige aktører tror det vil bli en investeringsstopp i perioden fram til et grønt sertifikatmarked er i funksjon, dersom en god overgangsordning ikke blir etablert. Et utsagn fra aktørene er at en overgangsordning bør legge til rette for at ny kapasitet fra fornybar elektrisitet kan oppnå bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Aktørene mener også at det er viktig at en overgangsordning blir opprettet så snart som mulig. I tillegg er det viktig at det raskt avklares hvilke typer fornybar elektrisitet som vil godtas inn i en overgangsordning.

- Hva kan Enova bidra med for å sikre et stabilt investeringsklima for fornybar elektrisitet?

Aktørene viser til at Enova kan utarbeide en fornuftig overgangsordning som gir klare og sikre signaler i forhold til at ny produksjon som inkluderes i en overgangsordning også vil ha rett til sertifikater i et kommende pliktig marked for grønne sertifikater. Videre kan Enova bidra til å fremskynde og legge til rette for implementeringen av et grønt sertifikatmarked i Norge, samt bidra til teknologiutvikling på de områdene hvor det trenges for å gjøre teknologier konkurransedyktig.

- Pro/kontra når det gjelder de ulike skisserte ordningene, og forlag til presiseringer når det gjelder den ordningen som foretrekkes.

"Status quo" – de færreste av aktørene vil foretrekke en videreføring av dagens ordning som en overgangsordning. En driftsstøtte som er basert på årlige bevilgninger over statsbudsjettet anses som svært lite forutsigbar. Samtidig vil rammene for investeringsstøtten kunne variere fra år til år, sammenfallende med det politiske klimaet og bevilgningene til Energifondet. Aktørene ser det også som uheldig at størrelsen på investeringsstøtten hittil har variert mye fra år til år.

Driftsstøtte – enkelte av aktørene mener at en driftsstøtte i form av en garantert minstepris (i et gitt antall år), kan føre til en opprettholdelse av nåværende nivå for investeringer i fornybar elektrisitetsproduksjon. Denne muligheten fremholdes som aktuell, gitt at produksjonsformene som mottar denne minsteprisen er garantert rettigheter til å motta grønne sertifikater som kan selges inn i et framtidig pliktig marked for grønne sertifikater.

Anbudsordninger – majoriteten av aktører mener at en anbudsordning vil være den beste overgangsordningen. Ingen av aktørene er i utgangspunktet negativ til en anbudsordning som en overgangsordning. Aktørene mener at en anbudsordning i størst grad vil kunne gi en naturlig overgang til et pliktig grønt sertifikatmarked.

Flere av aktørene kommenterer lengden på kontrakten som er foreslått til å være 10 år i grunnlagsrapport 1. Dette blir hevdet til å kunne være en tilstrekkelig lengde for en garantipris. Aktørene hevder at kortere kontraktsperioder ikke bør brukes, med bakgrunn i at muligheten for å få finansiert prosjektene eksternt vil bli dårligere dersom kontantstrømmen blir garantert for en kortere periode enn dette. De fleste aktørene vil foretrekke en anbudsordning som gir en garanti kun i forhold til sertifikatpris, ikke i forhold til elpris. Dette ble begrunnet med at vi i dag har et velfungerende fysisk og finansielt kraftmarked der aktørene selv har gode forutsetninger for å styre usikkerheten i kraftprisene. Enkelte aktører mener likevel at en anbudsordning som gir en garanti i forhold til elpris vil øke deres mulighet til å få finansiert prosjekter.

”Feed-in tariffer” – majoriteten av aktørene mener at dette ikke er en aktuell overgangsordning, men et hovedalternativ til en innføring av et pliktig grønt sertifikatmarked.

Det har kommet innspill om at en garantert minstepris, sammen med en garanti for at produksjonene som mottar denne, vil kunne være en hensiktsmessig ordning for å utløse prosjekter også i en overgangsperiode. Dette forutsetter også en klargjøring om hvilke typer produksjon som godtas inn i et fremtidig norsk sertifikatmarked, hvilke datoer som settes i forhold til godtatt ny produksjon, samt en finansieringsløsning bygget på langsiktige garantier.

Teknologinøytralitet – De fleste av aktørene ønsker seg en teknologinøytral ordning der vannkraft kan konkurrere på lik linje med vind og el fra bio, el fra sol etc. ”Status quo” er ingen teknologinøytral ordning, men bygger opp under nasjonale målsetninger som er teknologispesifikke og gitt ved Enovas målsetning om å oppnå minst 3TWh vindkraftproduksjon i 2010.

Enova har også hatt en møterunde med britiske aktører og myndigheter: OFGEM (Office For Gas and Electricity Markets), NFPA (Non-Fossile Purchasing Agency), og Renewable Power Association. Møterunden ble gjennomført for å lære mer om det britiske markedet for grønne sertifikater og anbudsrundene som ble gjennomført gjennom NFFO (Non-Fossile Fuel Obligation) på nittitallet. Kraftleveransene herunder sertifikatene under disse kontraktene auksjoneres nå ut i det britiske markedet ved NFPA. Gjennom møtet med NFPA ble det gitt klare signaler om at en utauksjonering av fornybar elektrisitet fra de gamle NFFO-kontraktene i det britiske markedet for grønne sertifikater bidrar til å øke likviditeten i dette markedet. Det ble også gitt råd om at man ved å stille krav om at kun anlegg som er gitt konsesjon eller som er konsesjonsgodkjente kan delta i en anbudsordning, vil bidra til en større grad av realisering enn det som NFFO-kontraktene kan vise til. Dette er diskutert nærmere i grunnlagsrapport 1.

7 Internasjonale aspekter

I dette kapitlet beskrives overgangsordninger som har blitt brukt i andre land som har innført pliktige markeder for grønne sertifikater (grunnlagsrapport 2). ESAs reglement for statsstøtte og mulighetene for å få sertifisert de ulike ordningene som er beskrevet under kapittel 15 for miljøstøtte (ESA, Guidelines, 2000) blir også diskutert. Det blir videre diskutert hvordan en overgangsordning kan knyttes opp mot målsetninger som Norge kan få i forbindelse med implementeringen av fornybardirektivet (Direktiv 5 2001/77/EF),

7.1 Andre lands overgangsordninger

Andre lands overgangsordninger er gjennomgått i grunnlagsrapport 2. Ingen av landene har utformet egne overgangsordninger, men flere av landene har tilpasset det eksisterende regimet til et nytt regime.

7.2 ESA

Enova har diskutert statsstøtteaspekter relatert til de ulike ordningene med OED. Bakgrunnen for denne diskusjonen er beskrevet i et eget notat (vedlegg 2). Med bakgrunn i diskusjonen rundt dette notatet ble det konkludert med at alle ordningene vil kunne notifiseres under statsstøttereglementet, gitt at de ulike ordningene implementeres i henhold til guidelines for de ulike ordningene. Anbudsordninger og "feed-in" tariffer skal være uproblematisk, men anbudsordninger vil måtte sertifiseres. De andre ordningene vil være akseptable gitt at addisjonalitetsprinsippet ivaretas.

Sverige er i en prosess hvor notifisering av deres overgangsordninger som opprettholdes parallelt med innføringen av sertifikatmarkedet er til behandling hos EU i forhold til statsstøttereglementet. En fullstendig beskrivelse av de ordningene som praktiseres i Sverige er gitt i grunnlagsrapport 2.

7.3 RES-direktivet

Regjeringen, gjennom Olje- og energidepartementet, er i kontakt med EU om norsk tilknytning til direktivet for kraftproduksjon fra fornybare energikilder (Direktiv 5 2001/77/EF). Gjennom prosessen vil Norge kunne få et indikativt mål for hvor stor andel av vårt kraftforbruk i 2010 som skal fremskaffes fra fornybar elektrisitet, med basis i en antatt vekst i andelen relatert til 1997.

Denne prosessen vil kanskje bety mer ambisiøse mål for introduksjon av fornybare energikilder enn det som er Norges nasjonale målsetninger i dag (se grunnlagsrapport 1). Dersom målsetningen skulle bli betraktelig høyere enn dagens målsetning, vil det være fornuftig med en overgangsordning som gir sterkere stimuli til veksten i produksjon fra fornybare energikilder, enn det som kan gjøres via Energifondet med dagens omfang.

Samtidig er et av kriteriene for en fornuftig overgangsordning at den skal legge til rette for et visst volum ved oppstart av sertifikatmarkedet. Det er da klart at den produksjonen som det legges til rette for i en overgangsordning må være godkjent for opprinnelsesgarantier gjennom fornybardirektivet.

7.4 Opprinnelsesgarantier og aspekter rundt handel med utlandet

En overgangsordning skal bidra til at et visst volum av grønne sertifikater eksisterer ved oppstarten av grønt sertifikatmarked. Det er dermed avgjørende at det allerede eksisterer et system som tar hånd om sertifisering av anlegg og utstedelse av sertifikater og opprinnelsesgarantier. Gjennom RECS-systemet forvalter Statnett et slikt system. Etter kontakt med Statnett er det gitt signaler om at dagens system for sertifisering er fleksibelt, og at det relativt enkelt vil kunne håndtere utstedelse av sertifikater til en overgangsordning, også eventuelt i forhold til et eget register.

Statnett SF har fått i oppdrag fra OED å opprette et midlertidig system for utstedelse av opprinnelsesgarantier (OED 2003/01052 EV SSA). Statnett utpekes fra 3.11.2003 til utsteder av disse opprinnelsesgarantiene. Norge står i utgangspunktet fritt til å opprette et system for opprinnelsesgarantier tiltak på eget initiativ, til det eventuelt forekommer en rettslig forpliktelse gjennom EØS-avtalen i forhold til tilknytning til fornybardirektivet.

For en overgangsordning vil det antagelig være lite hensiktsmessig å åpne for handel med utlandet. Innenfor de modellene som skisseres med anbudsordninger er det mulig å åpne for tilbud fra utenlandske aktører. Dette må i så fall basere seg på resiprositet mellom landene som deltar.

8 Drøfting og anbefalinger

Ved behandlingen av St.meld. nr 9 2002-2003 ("Gassmeldingen") fattet Stortinget i mars følgende vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen ta initiativet til et fortrinnsvis felles svensk-norsk pliktig marked for grønne sertifikater, med sikte på å legge fram et konkret forslag for Stortinget så snart som mulig, og senest våren 2004."

På bakgrunn av dette har Enova fått i oppdrag av OED å utrede ulike modeller for overgangen mellom dagens støtteregeime for fornybar elektrisitet og et fremtidig regime basert på et pliktig sertifikatmarked. Enova har utredet videreføring av dagens støtteregeime "status quo", modifisering av dette, to forskjellige anbudsordninger, driftsstøtte og faste innmatingstariffer ("feed in" tariffer).

De ulike ordningene er vurdert etter en rekke kriterier. Først og fremst er det lagt vekt på at en ordning skal kunne være formåls effektiv¹⁸, forutsigbar, enkel¹⁹ og kostnadseffektiv. I tillegg er ordningene vurdert i forhold til om de kan implementeres innenfor ESAs regler for miljøstøtte, samt i forhold til den finansielle belastningen en mulig ordning kan medføre for Energifondet. Det er også vurdert om ordningene kan håndtere teknologinøytralitet.

Gjennom vurderingen er det enkelte av ordningene som utelukkes som en mulig overgangsordning. En ren videreføring av dagens ordning "status quo" vil ikke kunne være formåls effektiv i en overgangsperiode. Å innføre et system for faste innmatingstariffer sees heller ikke som hensiktsmessig, gitt det korte tidsrommet en overgangsordning antagelig skal operere i. En ordning med en ren driftsstøtte som baserer seg på årlige bevilgninger over statsbudsjettet vil representere så mye usikkerhet at den ikke vil kunne utløse nye prosjekter.

De mulige ordningene som man da står igjen med er en anbudsordning eller en modifisert videreføring av dagens ordning. En primær anbefaling vil da være å implementere en anbudsordning med kontrakter som garanterer en inntekt for salg av sertifikater i en 10-årsperiode til staten. Denne anbefalingen tar utgangspunkt i at dette er den ordningen som i størst grad tilfredsstiller alle vurderingskriteriene som er brukt i utredningen, samt de positive tilbakemeldingene fra aktørene på dette forslaget.

Sekundært kan det være mulig å videreføre dagens ordning. Her åpner det seg da for to muligheter:

1. Å øke investeringsstøtten.

Dette vil kunne påføre Energifondet store finansielle belastninger i en kommende 2-4 års periode, samtidig som det er usikkert om produksjon som er utløst ved en høy investeringsstøtte i tillegg vil kunne motta grønne sertifikater (Jf. regelverket for statsstøtte).

¹⁸ Øke produksjonen av fornybar elektrisitet og bidra med et volum av grønne sertifikater ved oppstarten av et pliktig sertifikatmarked.

¹⁹ Implementering, administrasjon og transaksjonskostnader er kriterier som er vurdert i forhold til å kunne oppnå en enkel overgangsordning.

Dette må vurderes juridisk og av ESA ved innføringen av et grønt sertifikatmarked. Det er derfor usikkert om en ordning med en høy investeringsstøtte vil kunne være formåls effektiv, i forhold til å kunne bidra til et visst volum av grønne sertifikater ved oppstarten av et pliktig grønt sertifikatmarked.

2. En ordning som kombinerer et lavt nivå på investeringsstøtte, sammen med en ordning med en garantert produksjonsstøtte

Denne ordningen vil på samme måte som en anbudsordning med garantert sertifikatpris kreve en annen finansieringsmekanisme for Energifondet enn dagens ordning. Dette skal kunne la seg gjennomføre ved at Stortinget gir en garanti fram i tid.

Tidsaspektet forbundet med implementeringen av et grønt sertifikatmarked, altså hvorvidt og når dette kommer, er avgjørende for implementeringen av en overgangsordning. Det understrekes at så lenge de framtidige rammebetingelsene for fornybar elektrisitet er uklare, vil det være svært sannsynlig at investeringer i slike prosjekter stopper opp. Dette kan få alvorlige konsekvenser for mulighetene til å oppnå de målsetningene som allerede foreligger.

Når det gjelder hvilke anlegg som skal godkjennes som kvalifisert for produksjon i en overgangsordning, vil det være hensiktsmessig å godta godkjente og konsesjonsbehandlede anlegg. Dette for å sikre høy gjennomføringsevne for de prosjektene som kan få støtte gjennom ordningen. Av hensyn til ønsket om formåls effektivitet vil det også være hensiktsmessig å signalisere en tidlig skjæringsdato (fra hvilken dato ny produksjon godkjennes).

Av effektivitetshensyn og i tråd med definisjonene i svenske markedet for grønne sertifikater, vil det være hensiktsmessig at en overgangsordning er en teknologinøytral ordning.

9 Videre arbeid

Enova har utredet ulike sider ved mulige overgangsordninger til et grønt sertifikatmarked. Etter avtale med oppdragsgiver er imidlertid implementeringen av de ulike ordningene ikke utredet i detalj. Med implementeringen menes blant annet kontraktuelt og organisasjonsmessig oppsett. Det samme gjelder detaljerte krav til støttenivå i de ulike ordningene (nødvendig nivå for å utløse en ønsket mengde investeringer), krav til finansieringsordning (eksempelvis utformingen av en garantiordning), samt vurderingen i forhold til statsstøttereguleringen for de ordninger som krever dette. Disse vurderingene er utelatt fordi det anses mer effektivt å i ettertid detaljtrrede kun den ordning som oppdragsgiver velger å gå videre med.

Enova stiller imidlertid gjerne ressurser til disposisjon for å detaljtrrede den foretrukne ordningen. Enova er innstilt på å gjøre dette meget raskt etter en beslutning hos oppdragsgiver, slik at en overgangsordning kan innføres uten store forsinkelser.

10 Referanser

EU DIRECTIVE 2001/77/EC, "On the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market"

Kristiansen, Kjell Olav (2003), *Ny virkemiddelmodell for støtte til fornybare energikilder*, Rapport nr 1 til Enova SF fra Joule AS. Grunnlagsrapport 1.

Kristiansen, Kjell Olav (2003), *"Ny virkemiddelmodell for støtte til fornybare energikilder"*, Rapport nr 2 til Enova SF fra Joule AS. Grunnlagsrapport 2.

Reiche (2003) *"RE in EU-28: Renewable energy policies in an enlarged European Union"* in Refocus September/October 2003

OED 2003/01052 EV SSA, Oppdrag til Statnett fra OED datert 3.11.2003 vedrørende *"Utstedelse av midlertidige opprinnelsesgarantier"*.

Vedlegg 1 – Høringsdokument for aktører

Innledning

I mandat fra Olje- og energidepartementet datert 07.07.03 er Enova gitt i oppdrag å utrede ulike overgangsordninger til et obligatorisk grønt sertifikatmarked. Utredningen skal ivareta følgende hovedpunkter:

- *Bidra til økt produksjon av fornybar elektrisitet inntil et grønt sertifikatmarked kan tre i kraft*
- *Tilrettelegge slik at det er et visst tilbud av sertifikater ved innføringen av et grønt sertifikatmarked*
- *Forutsigbarhet, stabilitet og enkelhet i rammene for produksjon og forbruk av fornybar elektrisitet*

Drøft hvordan de norske overgangsordningene vil kunne håndteres i forhold til et internasjonalt sertifikatmarked.

Utredningen må ferdigstilles innen utgangen av november 2003.

Som et ledd i utredningsarbeidet finner Enova det hensiktsmessig å høre enkelte aktører innenfor vind og annen fornybar energi om deres synspunkter i forhold til de ordningene som vurderes. Slike synspunkter vil være verdifulle for Enova i slutføringen av arbeidet med utredningen og i forberedelsen av vår anbefaling til OED.

Overgangsordninger

Et hovedpoeng for en overgangsordning vil være at den må være enkel, robust og forutsigbar. Det er derfor viktig at Enova i sitt arbeid med utredningen, tar hensyn til kommentarer fra de aktørene som har ambisjoner om å utvikle sin portefølje for produksjon av fornybar elektrisitet i Norge.

Forhold som Enova ønsker synspunkter på fra aktørene vil være:

- Hva mener aktørene er et realistisk tidsaspekt i forhold til implementering av et pliktig grønt sertifikatmarked?
- Hvor viktig vil en overgangsordning være for å opprettholde investeringsnivået for produksjon av fornybar elektrisitet?
- Hva kan Enova bidra med for å sikre et stabilt investeringsklima for fornybar elektrisitet?
- Pro/kontra når det gjelder de ulike skisserte ordningene, og forlag til presiseringer når det gjelder den ordningen som foretrekkes.

En eventuell overgangsordning vil måtte gå gjennom en godkjenningsprosess i forhold til statstøttereguleringen og notifiseres hos ESA. Etter EUs regelverk vil flere av ordningene kunne betraktes som miljøstøtte (ikke "feed-in tariff").

Beskrivelse av de ulike ordningene som utredes

- **Videreføring av dagens ordning ("status quo")**

Dagens støtteregeime for vind innebærer en kombinasjon av investeringsstøtte og produksjonsstøtte ("halv elavgift")²⁰.

For investeringsstøtten har følgende støtteregeime vært gyldig fram til i år:
"Støtten vil maksimalt være inntil 10 % av godkjente prosjektkostnader. Enova godkjenner prosjektkostnader på inntil seks millioner kroner per installert MW. Alternativt kan støtten gis ut fra investeringskostnader per beregnet energiproduksjon per år, med maksimalt 20 øre/kWh." (Sitat fra Enovas programutlysningstekst i 2002.)

For produksjonsstøtte til vindkraft har følgende støtteregeime vært gjeldende fram til i dag:
"Målet ved ordningen er å kompensere for deler av de merkostnader som hefter ved vindkraftproduksjon sett i relasjon til øvrige støtteordninger og prisnivået i kraftmarkedet. Produksjonsstøtten fastsettes for det enkelte år av stortinget i forbindelse med de årlige budsjettbehandlinger og er en rettighet for produsenten, men representerer ingen plikt til å motta ytelsen." (Sitat fra Enovas programutlysningstekst fra 2003.)

I forslag til statsbudsjettet fra regjeringen for 2004 er bevilgningene til produksjonsstøtte for vind fjernet.

- **Anbudsordning med kjøp av sertifikater**

En mulig ordning innebærer:
Anbudsordning for kjøp av ti-års avtaler for sertifikater fra nybygde anlegg.
Tre årlige auksjoner av fastsatt produksjonsramme per år.
Adgang for konsesjonsbehandlede anlegg.
Tildeling basert på sertifikatpris per kWh. Enova selger senere sertifikatene inn i sertifikatmarkedet gjennom en auksjonsmekanisme.

- **Anbudsordning med garantipris**

For ordningen gjelder følgende hovedpunkter:
Anbudsordning for kjøp av ti-års avtaler for kraftproduksjon fra nybygde anlegg. Tre årlige auksjoner av fastsatt produksjonsramme per år.

²⁰ I stedet for produksjonsstøtte ("halv elavgift") er det en rekke norske vindkraftprodusenter som har inngått langsiktige avtaler med Nederland om salg av grønne sertifikater for vind.

Adgang for konsesjonsbehandlede anlegg.
Tildeling basert på kraftpris per kWh. Finansiell avregning mot områdespotpris.
Krav om deponering av sertifikater for avregnet produksjon. Enova selger senere sertifikatene inn i sertifikatmarkedet gjennom en auksjonsmekanisme

- **Ren produksjonsstøtte**

Ordningen vil innebære å øke dagens nivå for produksjonsstøtte til et nivå som kan kompensere for et eventuelt bortfall av dagens program for investeringsstøtte.

- **"Feed-in tariff"**

Faste innmatningstariffer for produsenter av elektrisitet fra fornybare energikilder betalt av nettselskaper. Har det fellestrekk med sertifikatkonseptet at subsidieringen av produsenter kanaliseres utenfor statsbudsjettet. Nettselskapenes utlegg fordeles på alle nettselskaper og merkostnadene veltes over på kraftforbrukerne gjennom strømregningen.

"Feed-in tariff" brukes blant annet i Tyskland og Spania og betraktes der ikke som statsstøtte, nettopp fordi merkostnadene veltes over på kraftforbrukerne.

Utfyllende kommentarer om anbudsordninger

"De foreslåtte anbudsordningene vil innebære en tidlig oppstart av et "sertifikatmarked" der det inntil videre kun er en kjøper –Enova – som gjennom finansiering over overføringstariffen, representerer forbrukerne. Sertifikatene vil bli solgt inn i sertifikatmarkedet så snart dette etableres og dermed vil kostnadene ved ordningen langt på vei bli eliminert. Ordningen vil derfor kunne bidra til fortsatte investeringer i fornybar energi i en kritisk tidsperiode og sårt tiltrengt likviditet i en tidlig fase av sertifikatmarkedet.

En anbudsordning med kjøp av sertifikater atskiller seg fra alternativet gitt ved en anbudsordning med garantipris ved større enkelhet, mens det siste alternativet representerer en større risikoavlastning for investor. Dette alternativet vil kostnadmessig falle ut dyrere i starten i forhold til siste del av kontraktperioden (forutsatt økende kraftpris). År med høy markedspris for kraft gir lav kostnad for Energifondet og dermed lavt påslag, mens år med lave kraftpriser gir høye kostnader og høyere påslag. Fluktuasjoner i ordningens kostnadsnivå slår derfor ikke nødvendigvis inn i forbrukernes samlede kraftkostnad."

Sitat fra rapport "Ny virkemiddelmodell for støtte til fornybare energikilder" (Joule AS, 2003 (Foreløpig unntatt offentlighet)).

Enhver ordning som går utover dagens ordning med en kombinasjon av produksjonsstøtte ("halv elavgift") og investeringsstøtte vil trenge en sertifisering i forhold til EUs regelverk for statsstøtte. Statsstøtte kan godtas dersom støtten gis innenfor EFTAs "Guidelines on State aid for environmental protection". Et hovedpunkt for tildeling av miljøstøtte er at den skal være utløsende og fremme konkurranse mellom aktørene.

”Anbudsordninger beskrives som en opsjon for tildeling av produksjonsstøtte. Her heter det (ESAs guidelines for aid for environmental protection):

“61. Member States may grant support for renewable energy sources by using market mechanisms such as green certificates or tenders. These systems allow all renewable energy producers to benefit indirectly from guaranteed demand for their energy, at a price above the market price for conventional power. The price of these green certificates is not fixed in advance but depends on supply and demand.

62. Where they constitute State aid, these systems may be authorised by the Commission if Member States can show that support is essential to ensure the viability of the renewable energy sources concerned, does not in the aggregate result in overcompensation for renewable energy and does not dissuade renewable energy producers from becoming more competitive. With a view to verifying that these criteria are met, the Commission intends to authorise these aid systems for a period of ten years, after which it will have to be assessed whether the support measure needs to be continued”.

Her er det grunn til å merke seg at “tenders” omtales særskilt sammen med grønne sertifikater. Tenders er et mye brukt uttrykk for anbudsordninger.

Anbudsordninger for fornybar el har vært implementert i UK gjennom en ordning som kalles NFFO (Non Fossil Fuel Obligation). Andre land som bruker anbudsordninger som virkemiddel for å stimulere til økt produksjon av fornybar elektrisitet er Irland, Frankrike, USA og Latvia.

Vedlegg 2 – Overgangsordninger – Vurderinger i forhold til ESA

Innledning

Av mandat fra Olje- og energidepartementet datert 07.07.03 er Enova gitt et oppdrag for å utrede ulike overgangsordninger til et grønt sertifikatmarked. Utredningen skal inneholde følgende hovedpunkter:

Utrede ulike overgangsordninger til et grønt sertifikatmarked, som ivaretar følgende mål:

- *Bidra til økt produksjon av fornybar elektrisitet inntil et grønt sertifikatmarked kan tre i kraft.*
- *Tilrettelegge slik at det er et visst tilbud av sertifikater ved innføringen av et grønt sertifikatmarked*
- *Forutsigbarhet, stabilitet og enkelhet i rammene for produksjon og forbruk av fornybar elektrisitet*

Drøft hvordan de norske overgangsordningene vil kunne håndteres i forhold til et internasjonalt sertifikatmarked.

Departementet ber Enova rapportere om arbeidet underveis. Departementet står også til disposisjon for drøftinger.

Utredningen må sendes departementet innen utgangen av november 2003.

Som et ledd i utredningsarbeidet finner Enova det hensiktsmessig å undersøke hvilke barrierer de ulike forslagene til overgangsordning kan støte på i forhold til ESAs reglement for miljøstøtte.

Overgangsordninger og ESA (EFTA Surveillance Authority)

En eventuell overgangsordning vil måtte gå gjennom en godkjeningsprosess i forhold statstøttereguleringen og notifiseres hos ESA. Etter EUs regelverk vil alle ordningene kunne betraktes som miljøstøtte. Et hovedpoeng for en overgangsordning vil være en enkel og forutsigbar. Det er derfor viktig at Enova i sitt arbeid med utredningen, tar hensyn til eventuelle kompliserende forhold for de ulike ordningene som utredes, også relatert til en notifiseringsprosess.

Forhold som Enova ønsker klargjort i løpet av utredningen er:

- Finnes det vesentlige kompliserende forhold, som gjør at noen av de foreslåtte ordningene ikke kan ventes å bli godkjent av ESA?
- Hva er tidsaspektet i forhold til en notifiseringsprosess?
- Hva kan Enova bidra med for å få en rask notifisering av en overgangsordning?

- Hvor raskt kan en overgangsordning komme bli notifisert etter at den er godkjent av stortinget?

Beskrivelse av de ulike ordningene som utredes

- Dagens ordning ("status quo")

Denne støtteregime for vind innebærer en kombinasjon av investeringsstøtte og produksjonsstøtte ("halv elavgift")²¹.

For investeringsstøtten har følgende støtteregime vært gyldig fram til i år:

"Støtten vil maksimalt være inntil 10 % av godkjente prosjektkostnader. Enova godkjenner prosjektkostnader på inntil seks millioner kroner per installert MW. Alternativt kan støtten gis ut fra investeringskostnader per beregnet energiproduksjon per år, med maksimalt 20 øre/kWh." (Sitat fra Enovas programutlysningstekst i 2002.)

For produksjonsstøtte til vindkraft har følgende støtteregime vært gjeldende fram til i dag:

"Målet ved ordningen er å kompensere for deler av de merkostnader som hefter ved vindkraftproduksjon sett i relasjon til øvrige støtteordninger og prisnivået i kraftmarkedet. Produksjonsstøtten fastsettes for det enkelte år av stortinget i forbindelse med de årlige budsjettbehandlinger og er en rettighet for produsenten, men representerer ingen plikt til å motta ytelsen" (Sitat fra Enovas programutlysningstekst fra 2003.)

I forhold til ESA (EFTA Surveillance Authority) skal en videreføring av dagens ordning være uproblematisk så lenge Energifondet blir sertifisert. Prosessen med sertifisering av Energifondet er i gang.

- Auksjonsordning med kjøp av sertifikater

Den foreslåtte ordningen innebærer:

Auksjonsordning for kjøp av ti års-avtaler for sertifikater fra nybygde anlegg.

Tre årlige auksjoner av fastsatt produksjonsramme per år.

Adgang for konsesjons-behandlede anlegg.

Tildeling basert på sertifikatpris per kWh. Senere videresalg av sertifikater inn i sertifikatmarkedet.

Finansiering ved påslag i overføringstariffen via Energifondet.

- Auksjonsordning med garantipris

For ordningen gjelder følgende hovedpunkter:

²¹ I stedet for produksjonsstøtte ("halv elavgift") er det en rekke norske vindkraftprodusenter som har inngått langsiktige avtaler med Nederland om salg av grønne sertifikater for vind.

Auksjonsordning for kjøp av ti års-avtaler for kraftproduksjon fra nybygde anlegg. Tre årlige auksjoner av fastsatt produksjonsramme per år.

Adgang for konsesjonsbehandlede anlegg.

Tildeling basert på kraftpris per kWh. Finansiell avregning mot områdespotpris.

Krav om deponering av sertifikater for avregnet produksjon og senere videresalg av sertifikater inn i sertifikatmarkedet.

Finansiering ved påslag i overføringstariffen via Energifondet.

- Ren produksjonsstøtte

Ordningen vil innebære å øke dagens nivå for produksjonsstøtte til et nivå som kan kompensere for et eventuelt bortfall av dagens program for investeringsstøtte.

- Feed-in tariff

Innmatningstariffer for produsenter av elektrisitet fra fornybare energikilder, har det fellestrekk med sertifikatkonseptet at subsidieringen av produsenter kanaliseres utenfor statsbudsjettet. Dette skjer ved at merkostnadene veltes over på kraftforbrukerens gjennom strømgregningen.

Feed-in tariffen brukes i Tyskland og Spania og betraktes der ikke som statsstøtte, nettopp fordi merkostnadene veltes over på kraftforbrukerne.

Utfyllende kommentarer om auksjonsordninger

"De foreslåtte auksjonsordningene innebære en tidlig oppstart av et "sertifikatmarked" der det inntil videre kun er en kjøper –Enova – som gjennom finansiering over overføringstariffen, representerer forbrukerne. Sertifikatene vil bli solgt inn i sertifikatmarkedet så snart dette etableres og dermed vil kostnadene ved ordningen langt på vei bli eliminert. Ordningen vil derfor kunne bidra til fortsatte investeringer i fornybar energi i en kritisk tidsperiode og sårt tiltrengt likviditet i en tidlig fase av sertifikatmarkedet.

Virkemiddelalternativ A (auksjonsordning med kjøp av sertifikater) atskiller seg fra alternativ B (auksjonsordning med garantipris) ved større enkelhet, mens alternativ B representerer en større risikoavlastning for investor. Dette alternativet vil kostnadmessig falle ut dyrere i starten i forhold til siste del av kontraktperioden (forutsatt økende kraftpris). År med høy markedspris for kraft gir lav kostnad for Energifondet og dermed lavt påslag, mens år med lave kraftpriser gir høye kostnader og høyere påslag. Fluktuasjoner i ordningens kostnadsnivå slår derfor ikke nødvendigvis inn i forbrukernes samlede kraftkostnad. Rapporten konkluderer med å tilrå videreutvikling av alternativ A, men en kan tenke seg å la aktørene tilby begge "priskonsepter" i auksjonsrundene.

Enova kan ikke iverksette virkemiddelmodellen på grunn av manglende fullmakt til å inngå så store økonomiske forpliktelser på vegne av staten. Det må innhentes fullmakt fra Stortinget til å forvalte Energifondet etter de foreslåtte rammer. Ved behandlingen av St. meld nr 9 har Stortinget implisitt gitt sin prinsipielle tilslutning til en ny insentivmekanisme (grønt sertifikatmarked) som er basert på at forbruker belastes merkostnadene ved fornybar energiproduksjon ved et påslag i strømgregningen."

Sitat fra rapport "Ny virkemiddelmodell for støtte til fornybare energikilder" (Joule AS, 2003).

Videre gjøres det også oppmerksom på følgende sitat fra rapporten:

"Grønne sertifikater beskrives som en opsjon for tildeling av produksjonsstøtte. Her heter det:

"61. Member States may grant support for renewable energy sources by using market mechanisms such as green certificates or tenders. These systems allow all renewable energy producers to benefit indirectly from guaranteed demand for their energy, at a price above the market price for conventional power. The price of these green certificates is not fixed in advance but depends on supply and demand.

62. Where they constitute State aid, these systems may be authorised by the Commission if Member States can show that support is essential to ensure the viability of the renewable energy sources concerned, does not in the aggregate result in overcompensation for renewable energy and does not dissuade renewable energy producers from becoming more competitive. With a view to verifying that these criteria are met, the Commission intends to authorise these aid systems for a period of ten years, after which it will have to be assessed whether the support measure needs to be continued".

Her er det grunn til å merke seg at "tenders" omtales særskilt sammen med grønne sertifikater. Tenders er et mye brukt uttrykk for auksjonsordninger. Det er også grunn til å merke seg kommisjonens hensvisning til overkompensasjon i art 62. Auksjonsordningen er bedre egnet enn et sertifikatmarked til å unngå overkompensasjon fordi en auksjonsordning vil føre til oppgjørpriser som følger tilbudskurven, mens et sertifikatmarked vil realisere en balansepris og i prinsippet frihet for aktører til å realisere handler til en hvilken som helst pris innenfor de prisgrenser som markedsorganisasator definerer. "

Auksjonsordninger for fornybar el har vært implementert i UK gjennom en ordning som kalles NFFO (Non Fossil Fuel Obligation).