

Saksbehandler: Øyvind Stakkeland
E-postadresse: oyvind.stakkeland@ae.no

Sak ID:
Kopi til:
Vår dato: 31.01.2005

Deres referanse:
Deres dato:

Side 1 av 5

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148, Dep
0033 Oslo

Lov om pliktige elsertifikater - høringsuttalelse

Agder Energi støtter satsingen på fornybar energi

Agder Energi hører til blant landets største produsenter av fornybar energi. Vi har gjennom generasjoner bygget opp en betydelig anleggsporfølje i vassdragene på Sørlandet og var med vindparken på Lindesnes blant de første i Norge som satset offensivt på nye former for fornybar produksjon. Forslaget som nå fremmes fra OED gjør at verdiene i norsk fornybar energiproduksjon kan videreutvikles - og nye satsinger kan komme raskt på plass. Agder Energi har årelang erfaring med å omsette den miljøriktige kvaliteten ved vann- og vindkraft i form av grønne sertifikater- og opplever at etterspørselen etter energien fra våre vassdrag og anlegg stadig stiger. Satsingen på fornybar og ren energi er et felleseuropeisk anliggende- og lovforslaget vil understøtte norske interesser i denne satsingen på en god måte.

En forutsetning for å lykkes er at ordningen blir forutsigbar og langsiktig. Det fremlagte lovforslaget er positivt, men for å sikre at målsetningene nås vil vi foreslå følgende justeringer og presiseringer av lovforslaget:

- Det norske måltallet for kvoteplikten i 2016 settes til 15 TWh, og det formuleres målsetninger om å satse på fornybar energi også etter dette.
- Det foreslåtte systemet for opp- og nedtrapping av kvoteplikten gjennomgås med tanke på å sikre investeringer i starten av perioden og å redusere usikkerhet for utbygger i en eventuell nedtrappingsperiode.
- For å opprettholde forpliktelsene overfor pionerene i norsk vindkraftsatsing, og øke tilliten til at framtidige rammebetingelser blir langsiktige, bør loven åpne for at eksisterende vindkraftanlegg inkluderes i ordningen.
- For å sikre robusthet og rettferdighet i sertifikatsystemet bør en så stor andel av forbruket som mulig skal pålegges sertifikatplikt.
- Av hensyn til teknologinøytralitet bør sertifikatinntekt ikke bør underlegges grunnrentebeskatning.
- Vi bør ha ambisjon om på sikt å få flere land enn Norge og Sverige inn i det felles markedet for ny fornybar energi.

1. Elsertifikater betyr mer ren energi

Forslaget til lov om pliktige elsertifikater som nå foreligger, tydeliggjør en målrettet satsing på fornybar og miljøriktig energiproduksjon. Et sertifikatmarked vil føre til en favorisering av ny vannkraft, vindkraft, biokraft og andre former for utslippsfrie og rene energiformer i det felles nordiske kraftsystemet. Agder

Energi har over lang tid vært en pådriver for å få innført et sertifikatsystem i Norge. Slik vi ser det har også prosessen rundt sertifikatsystemet stor verdi i seg selv, ettersom den gir skarpere fokus på fornybar energi i sin alminnelighet, noe som igjen har betydning for verdiutviklingen for de samlede energiressursene som historisk er bygd opp i Norge. Vi ser i dag at etterspørselen etter fornybar energi øker, samtidig som integrasjonen med de europeiske markedene styrkes. Samlet sett gjør dette at norsk fornybar energi får styrket konkurransekraft og at verdien for eierkommuner og lokalsamfunn øker.

Et teknologinøytralt elsertifikatmarked vil raskt kunne styrke den norske og nordiske kraftbalansen. Ved å fremme bruk av fornybar energi gir en samtidig et godt bidrag til en bærekraftig klimapolitikk, og sertifikatsystemet vil fungere som et supplement til handel med utslippskvoter. Nye investeringsprosjekter som initieres av et sertifikatmarked vil skape nye muligheter innen utvikling av teknologi og utstyr, foruten å gi betydelige muligheter for kompetansemiljøer og for leverandørindustri. Utover dette vil nye anleggsinvesteringer åpenbart gi ny næringsutvikling i innlandskommunene. I tillegg vil norsk deltakelse i et internasjonalt sertifikatmarked kunne sette oss i førersetet for utviklingen av et framtidig integrert europeisk marked for fornybar energi. Dette vil igjen kunne skape store muligheter for Norge som storprodusent og leverandør av miljøriktig energi.

En forutsetning for at Norge skal lykkes med innføringen av et sertifikatmarked, er at ordningen framstår som robust overfor kortsiktige politiske endringer. Vi er glade for at OED deler denne oppfatningen, og vi synes bildet som OED i sitt lovforslag tegner at et pliktig sertifikatmarked, i all hovedsak er positivt. Nedenfor vil vi likevel peke på noen prinsipper og forutsetninger som bør avklares eller undersøkes nærmere.

2. Ambisjonsnivå

Formålet med sertifikatsystemet er å utløse ny fornybar kraftproduksjon. I sitt lov-utkast gir ikke OED noen signaler om hvor store volumer ny fornybar energi en ser for seg kan realiseres i Norge, hvor mye et felles norsk - svensk sertifikatsystem skal utløse og hvor mye norske myndigheter vil finansiere. Vi antar at det har sammenheng med forhandlingene som pågår med Sverige. Ifølge NVEs utredning er det teknisk og økonomisk mulig å framskaffe inntil 20 TWh ny fornybar energi i Norge innen 2016.

Vi mener sertifikatsystemet må være så ambisiøst at det virkelig blir et effektivt energipolitisk virkemiddel, og at det utløser betydelige mengder ny fornybar energi. En indikator på at virkemiddelet er "betydelig" kan være at norske sertifikatkvoter realiserer fornybar energi som tilsvarer den forventede veksten i norsk elforbruk. En årlig økning i energiforbruket på 1% vil utgjøre 14 TWh høyere forbruk i 2015, i forhold til dagens nivå.

Vi synes det virker fornuftig å definere et måltall for kvoteplikten etter 10 år. Vi ser imidlertid ingen grunn til at systemet implisitt skal signalisere at epoken for ny fornybar energi er over etter 2016. Det er ikke grunn til å anta at fornybar energi vil ha en mindre sentral plass i 2016 enn i dag. Agder Energi mener derfor det vil være riktig å indikere målsetninger for fornybar energi også utover denne tidshorisonten.

Agder Energi foreslår at det norske måltallet for kvoteplikten i 2016 settes til 15 TWh, og at det formuleres målsetninger om å satse på fornybar energi også etter dette.

3. Tidelingsperiode og varighet

I høringsutkastet er det lagt opp til at anlegg som skal delta i sertifikatsystemet, vil få en tidelingsperiode på 10 år. Samtidig vil kvoteplikten trappes opp mot et definert ambisjonsnivå i 2015, for så å reduseres gradvis mot 2025.

Agder Energi frykter at denne opp- og nedtrappingen av kvoteplikten, slik den er utformet, vil medføre unødig usikkerhet for investor, med tilhørende reduserte investeringer og høy sertifikatpris for forbruker.

Vi forstår OED slik at en ser for seg at nedtrappingsperioden skal være et speilbilde av opptrappingsperioden. Vi tror det kan gi utilsiktede virkninger på både investeringsvilje og sertifikatpriser. Dersom det oppstår et overskudd på sertifikater etter opptrappingsperioden, vil prisnivået på sertifikater i nedtrappingsperioden kunne bli svært lav. Investorer som vil bygge anlegg der en betydelig del av sertifikatproduksjonen kommer i nedtrappingsperioden, vil måtte ta hensyn til denne usikkerheten. Dette vil igjen kunne føre til skrinlegging av prosjekter. For å unngå dette mener vi at det i tillegg til fastsettingen av kvoteplikt for nedtrappingsperioden, også bør formuleres en formell adgang til å revidere kvotekravet dersom overskudd på sertifikater skulle oppstå i markedet. Kriteriene for eventuell revisjon av kvotekravet bør fastsettes i loven.

For utbygger som skal fatte investeringsbeslutning vil det være viktig å kjenne rammene om sertifikatmarkedet for hele den perioden prosjektet vil være berettiget til å delta. Dersom forslaget om at hvert anlegg får tildelt sertifikater i en begrenset periode blir gjennomført, bør etterspørselen etter sertifikater fastsettes slik at denne er kjent i tildelingsperioden + minimum 5 år. På den måten vil en under planleggingen av en investering kjenne rammene for etterspørselen av sertifikater fra det aktuelle prosjektet.

For systemets troverdighet er det viktig at systemet raskt evner å fremskaffe betydelige mengder ny fornybar energi. Vi mener derfor det er viktig at opptrappingen ikke bør være lineær, men at en fastsetter en rask opptrapping av kvotekravet de første årene.

Agder Energi foreslår derfor at systemet for opp- og nedtrapping av kvoteplikten gjennomgås med tanke på å sikre investeringer i starten av perioden og å redusere usikkerhet for utbygger i en eventuell nedtrappingsperiode.

4. Produksjon som kvalifiserer til sertifikater

Utkastet legger opp til at all ny produksjon basert på ny fornybar energi skal inkluderes i ordningen. Videre legges det opp til hensynet til miljø ved det enkelte prosjekt ivaretas gjennom konsesjonssystemet. Agder Energi er enig i at dette er fornuftige rammer for sertifikatmarkedet, og vi tror dette er en viktig forutsetning for at markedet skal virke etter intensjonen.

Definisjon av ny produksjonskapasitet

Formålet med ordningen er å stimulere til investeringer i ny produksjonskapasitet. Daværende olje- og energiminister Einar Steensnæs definerte i en pressemelding for over ett år siden ny kapasitet som "anlegg med byggestart etter 1. januar 2004". Aktørene har i ettertid forholdt seg til denne grensen. Vi tror det vil være riktig å holde fast ved denne grensen, bl.a fordi den gir forutsigbarhet. For å unngå tvilstilfeller er det imidlertid behov for å tydeliggjøre hva som menes med "byggestart". Av hensyn til dem som har tatt investeringsbeslutning på bakgrunn av disse signalene bør eventuelle tolkningstilfeller komme tiltakshaverne til gode.

Agder Energi mener at byggestart etter 1. januar 2004 fastholdes som grense for sertifikatberettigelse for nye produksjonsanlegg.

Sertifikater for vindkraftanlegg bygget før 01.01.2004.

Lovforslaget legger til grunn at vindkraftanlegg som ble bygget før 01.01.2004, ikke får tildelt sertifikater. De første moderne vindkraftanleggene ble bygget på siste del av 1990-tallet, på basis av et system for investerings- og driftsstøtte. Agder Energi har en slik vindpark. Investeringsbeslutningene som den gang ble tatt var basert på forventninger om at et system for driftsstøtte skulle videreføres, eller eventuelt bli erstattet av nye ordninger. Det viste seg imidlertid at ordningen for driftsstøtte falt bort allerede i 2004. Resultatet er at de anleggene som har mistet driftsstøtten i dag går med tap.

En troverdig energipolitikk bør ta hensyn til de historiske forpliktelsene overfor pionerene i norsk vindkraftsatsing. Agder Energi mener derfor at loven bør åpne for at eksisterende vindkraftanlegg inkluderes i ordningen, og slik utgjøre et norsk åpningsvolum i markedet.

5. Finansieringen av ordningen

OED tar i sitt lovutkast ikke stilling til om alle forbrukere skal pålegges å kjøpe sertifikater, eller om noen bransjer skal slippe å pålegges sertifikatplikt. Agder Energi mener ordningen blir mer robust ved at alle forbrukere tar del i "dugnaden" for å fremskaffe mer fornybar energi. Det er dessuten slik at alle bransjer vil nyte godt av at mer energi blir fremskaffet, ettersom energiprisene ventelig vil falle i takt med at kraftbalansen styrkes.

Ett av alternativene som framsettes i lovforslaget innebærer at ca halvparten av forbruket i Norge ikke pålegges sertifikatplikt. Agder Energi mener prinsipielt at alt forbruk bør være sertifikatpliktig. Vi ser imidlertid at det finnes industri- og distriktpolitiske argumenter for å frita den kraftintensive industrien for sertifikatplikt, ikke minst fordi et slikt unntak eksisterer i Sverige.

For å sikre robusthet og rettferdighet i sertifikatsystemet mener Agder Energi at en så stor andel av forbruket som mulig skal pålegges sertifikatplikt.

6. Sertifikater og skatt

Høringsutkastet adresserer skattespørsmål, herunder problemstillinger rundt grunnrenteskatten, til Finansdepartementet. Da dette reiser sentrale problemstillinger som påvirker konkurranseforholdet mellom ulike teknologier, og dermed hovedprinsippene for ordningen, bør forholdet mellom sertifikater og produksjonsrelaterte særskatter vurderes grundig.

Vårt prinsipielle syn er at sertifikatinntekter bør beskattes etter generelle prinsipper, uavhengig av produksjonsteknologi. I motsatt fall vil skattesystemet kunne forhindre at de samfunnsmessig mest lønnsomme prosjektene blir gjennomført, eller at samfunnsmessig lønnsomme prosjekter blir bedriftsøkonomisk ulønnsomme etter skatt. Det er uheldig om det eksisterende skattesystemet motvirker det grunnleggende formålet med ordningen - å øke produksjon av ny fornybar energi. Ved å inkludere sertifikatinntektene ved beregning av grunnrenteskatt innfører en et element av konkurransevridning mellom vannkraft og andre teknologier. Dessuten vil grunnrenteskatt på sertifikatinntekter opprettholde en kunstig investeringsterskel på nye vannkraftprosjekter over 5,5 MVA, uten at det har særskilt miljømessig eller samfunnsøkonomisk begrunnelse. Dette vil i sin tur føre til at ny fornybar produksjon ikke realiseres på den mest kostnadseffektive måten.

Etter vår oppfatning er det dessuten prinsipielt feil å inkludere sertifikatinntekter i grunnrenteinntekten, da grunnrenten pr. definisjon oppstår ved at en begrenset naturressurs utnyttes (i dette tilfelle retten til å utnytte vannfall til kraftproduksjon). Sertifikatinntektene er ikke relatert til en enkelt teknologi, men er en markedspris på samfunnets betalingsvilje for ny fornybar energi.

Teknologinøytralitet sikrer at de miljø- og samfunnsmessig mest lønnsomme investeringene blir gjennomført først. Agder Energi mener derfor at sertifikatinntekt ikke bør underlegges grunnrentebeskatning.

7. Utvidelse av sertifikatmarkedet med nye land

Forslaget til lov om elsertifikater innebærer at Norge kan bli en premissleverandør i den felles europeiske satsingen på fornybar energi. Tilsvarende energipolitiske grep er gjort i andre land, men det finnes ingen historiske eksempler på felles systemer mellom flere land slik samarbeidet med Sverige innebærer. Dette gjør at den norske håndteringen følges oppmerksomt av energiindustri, forvaltning og lovgivere i samtlige av EUs medlemsland. Det hviler derfor et betydelig ansvar på norske og svenske myndigheter under iverksettingen av ordningen. En samlet vurdering av forslaget som nå foreligger, og det grundige arbeidet som er gjort i forkant av dette, tilsier at iverksettingen vil kunne bli vellykket.

Agder Energi mener derfor det er viktig at ordningen framstår som vellykket på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette kan føre til at andre land ønsker å tilslutte seg markedet, noe som vil være en ubetinget fordel. Det bør derfor snarest mulig legges premisser for andre lands tilslutning. Dette må gjøres på en måte som sikrer forutsigbare rammer for dem som investerer på grunnlag av sertifikatordningen som nå faller på plass.

Norge er i en særstilling som storprodusent av fornybar energi og har et stort potensial for videreutvikling. En tilslutning fra flere land til det norsk - svenske sertifikatmarkedet vil kunne gi norske investeringer betydelig økt relativ konkurransekraft og lønnsomhet.

Agder Energi gir derfor sin tilslutning til den norske regjeringens ambisjon om på sikt å få flere land enn Norge og Sverige inn i det felles markedet for ny fornybar energi.

Med vennlig hilsen


Ole Th. Dønnestad
Adm.direktør


Øyvind Stakkeland
Spesialrådgiver