

**Olje- og energidepartementet**  
Att. avdelingsdirektør Kjell Alstad  
Postboks 8184 Dep  
0033 Oslo

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
04 / 1719 - 87	
DATO - 4 FEB. 2005	
AN 586	ERL

02.02.05

Deres ref.: 04/01719-1

Vår ref.: TVE/PP (8802-OED)

## Høringsuttalelse fra CICERO om lovutkast om pliktige elsertifikater

Vi viser til Deres brev av 24.11.04 vedrørende lovutkast om pliktige elsertifikater og takker for invitasjonen til å gi kommentarer. CICEROs høringsuttalelse kommer en dag etter høringsfristen, men dette er klarert med Kjell Alstad via telefon.

CICERO ser behovet for tiltak som fremmer fornybar energi, ikke minst fordi klimaregimet mangler tilstrekkelige tiltak som gir langsiktige utslippsreduksjoner og som reduserer de fremtidige kostnadene ved utslippsreduksjoner. Men CICERO tviler på om den foreslåtte elsertifikatordningen er egnet, av følgende grunner: Virkemidlene bør være motivert av spesifikke mål og bør ta hensyn til øvrige anvendte virkemidler, ikke minst de klimapolitiske. Det opplagte behovet er å stimulere til investeringer i produksjon av fornybar elektrisitet, men sertifikatordningen er unødvendig tungvinn. Den gir høyst usikker stimulus i form av en variabel sertifikatpremie, og mer effektive virkemidler finnes (som langsiktige kontrakter med tariffpremie for fornybar elektrisitet, via ENOVA for eksempel). CICERO mener dessuten Norge med fordel kan ta en avventende holdning til det system som måtte utvikle seg i Europa. Disse punktene utdypes nedenfor.

### Klarere målsetting og begrunnelse

CICERO savner en bedre begrunnelse for introduksjonen av pliktige elsertifikater i Norge. For å vurdere hvorvidt et virkemiddel er egnet, må målsetningen være klar. Dette er ikke klart i lovutkastet eller Stortingsmeldingen. St. meld. nr. 9 (2002-2003) beskriver pliktige elsertifikater som et instrument for å stimulere økt *bruk* av elektrisitet fra fornybare energikilder. I denne stortingsmeldingen gikk ikke Olje- og Energidepartementet inn for at det ble etablert et nasjonalt marked for grønne sertifikater (nå omtalt som pliktige elsertifikater). Derimot mente departementet at man burde holde fast ved støtte via Energifondet og Enova. Paradoksalt nok gikk Departementet i samme Stortingsmelding inn for å arbeide videre for å

etablere et sertifikatsystem som kunne tilpasses et pliktig internasjonalt sertifikatmarked. Gjennom St. meld. nr. 18 (2003-2004) og St.meld. nr. 47 (2003-2004) har man så endt opp med et forslag om et felles norsk-svensk system hvis formål er å bidra til økt *produksjon* av elektrisitet fra fornybare energikilder.

Satsing på fornybar energi kan ha sammensatte målsetninger, som utnyttelse av naturressurser, reduserte klimagassutslipp, forsyningssikkerhet, miljøhensyn, og nærings- og distriktsutvikling. CICERO mener at en klarlegging av bakenforliggende målsetninger ville gitt bedre design, politisk kommunikasjon, lavere kostnader, og større måloppfyllelse.

### **Manglende avklaring i forhold til virkemidlene i klimapolitikken**

Pliktige elsertifikater kan bli vurdert opp mot en rekke målsetninger, men CICERO vil med dette begrense fokuset til pliktige elsertifikaters noe uavklarte stilling i klimapolitikken. Pliktige elsertifikater kan bidra til å redusere *globale* klimagassutslipp ved at for eksempel norske midler vil kunne finansiere bioenergisprosjekter i Sverige. Men Norges klimaforpliktelser møtes i elektrisitetsforsyningen enten gjennom hvordan elektrisitet produseres i Norge eller gjennom import, og i siste tilfelle uavhengig av om importert elektrisitet er fra bioenergi i Sverige eller kullkraft fra Danmark. Den norske innsatsen for globale klimagassutslipp mål hovedsakelig skje gjennom utslippsreduksjoner i Norge, i kombinasjon med de åpne og generelle transnasjonale mekanismene (kvotehandling, felles gjennomføring og den grønne utviklingsmekanismen). Den foreslåtte elsertifikatorordningen kan derfor treffe i forhold til at Norge skal nå sine utslippsmål.

Norge har nå et fragmentert, men omfattende sett av virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser. CO<sub>2</sub>-avgiften dekker 50 prosent av landets klimagassutslipp (67 % av CO<sub>2</sub> utslippene), med et gjennomsnittlig nivå på i underkant av 200 kr per tonn CO<sub>2</sub> for alle utslipp. Kvotehandelsregimet skal dekke 11 prosent av landets klimagassutslipp, trolig økende når integreringen med EUs kvotehandelsystem og kvotehandling under Kyotoprotokollen skjer. Frivillige avtaler med prosessindustrien dekker 16 prosent av klimagassutslippene. I tillegg finnes forskningsmidler og Enova-midler som skal anvendes med relaterte energimål for øyet.

Gitt dominansen av vannkraft i norsk elektrisitetsproduksjon og det eksisterende sett av virkemidler, er det lite hensiktsmessig å bruke pliktige elsertifikater som et virkemiddel for å redusere norske klimagassutslipp. Det er derfor beklagelig at pliktige elsertifikater foreslås uten en forklart forståelse av hvordan instrumentet passer i norsk klimapolitikk verken i dag eller den forventede fremtid.

### **Er virkemiddelet egnet: Det er tungvint å innføre, og gir en usikker stimulus**

Klimaregimets virkemidler kan lastes for at de ikke skaper de forventninger som kan motivere langsiktige investeringer i utslippsreduksjoner. Dette gjelder spesielt for forskning, utvikling og anvendelse av teknologier som innebærer mindre karbonutslipp. Forskningsmidler tar seg av en dimensjon i dette gapet, mens 'learning by doing' (det fenomen at kostnadene reduseres gjennom en teknologis anvendelse) tilsier virkemidler for å stimulere investering i teknologier som ikke er kostnadseffektive nå, men som kan bli det. Pliktige elsertifikater er et virkemiddel som kan fylle dette tomrommet, men er neppe det beste virkemiddelet ettersom det gir

insentiv til utnyttelse av de billigste teknologiene. Igjen blir spørsmålet om formålet til pliktige elsertifikater viktig. En bedre begrunnelse vil for det første gi klarhet i hvilken rolle virkemiddelet skal spille, og designen ville blitt bedre. Dernest ville alternative virkemidler trådt klarere frem.

For økt produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder, er det investeringsbeslutningen som må påvirkes. Tysk erfaring tyder på at innmatningsavgifter ('feed-in tariffs') er et fleksibelt og anvendelig virkemiddel. Midler kan mobiliseres gjennom generelle el-avgifter, og en kan da invitere til anbud på fornybar elektrisitet, for eksempel gjennom kontrakter på 20 år. Budgiverene kan inviteres snevert (vindkraft) eller bredt (alt fornybart) og få kontrakt enten for et garantert påslag i fremtidige spot-tariffer eller for en fast langsiktig tariff.

Sertifikatorordningen gir derimot investor/produsent en usikker støtte (premie) for fornybar elektrisitet. På kort sikt (innenfor et år) er tilbudet i stor grad gitt, så sertifikatpremien vil gjerne være uforutsigelig og veldig fluktuerende. Premien kan godt være ute av stand til å påvirke tilbudet, inkludert fremover, siden dagens priser ikke er spesielt relevante for hva man vil se i fremtiden. Ordningen er heller ikke egnet, slik forslagsstillerne antyder, til å gi sikkerhet for at et andelsmål for fornybar elektrisitet oppnås. Tvert imot viser erfaring at det er veldig vanskelig å gi pliktige elsertifikater en slik design at de løser investors problem. Målet om en gitt fornybar andel vil derfor vanskelig la seg realisere via dette myndighetsorganiserte "markedet". Det svenske systemet har riktignok kun operert i kort tid, men erfaringene så langt er ikke oppmuntrende. Man har byttet fra fossile brensler til bioenergi i eksisterende produksjon, men har ikke fått stimulus til investeringer med de ønskede langsiktige implikasjonene. I tillegg gikk kun 49 prosent av det forbrukerne betalte for sertifikatene i 2003 til produsentene av fornybar energi.

### **Behov for supplerende virkemidler**

Lovutkastet argumenterer for at to ulike ordninger for fremming av de samme teknologiene vil gi dårlig oversikt og unødvendige kostnader. Videre sier lovutkastet at pliktige elsertifikater derfor må anses å være et alternativ til dagens virkemidler for de aktuelle teknologiene. Men det vil være et behov for supplerende virkemidler for å fremme lovende teknologier som har i seg et mer langsiktig potensiale til å være konkurransedyktige. Supplerende virkemidler vil også måtte brukes for å nå målsetningene om 4 TWh økt fjernvarme fra fornybare energikilder og 4 TWh mindre energiforbruk. Norges mål om 3 TW økt vindkraftproduksjon vil ikke kunne opprettholdes i et felles sertifikatsystem med Sverige (og et ev. større internasjonalt elsertifikatmarked) ettersom produksjonskostnader og konsesjonskrav i stor grad vil bestemme hvordan produksjonsøkningen blir fordelt mellom land og teknologier. Det er uklart hvilken rolle Energifondet og Enova skal ha i dette landskapet, og forholdet mellom stimuli til anvendelse og stimuli til forskning og utvikling er også uavklart.

### **Avvente et eventuelt internasjonalt marked**

Det kan virke som hovedgrunnen til at Norge nå vurderer å innføre pliktige elsertifikater er at Sverige allerede har det, og at man forventer at EU kan innføre pliktige elsertifikater som et felles virkemiddel. Hvis så blir tilfelle, er det positivt at lovforslaget i brede trekk følger

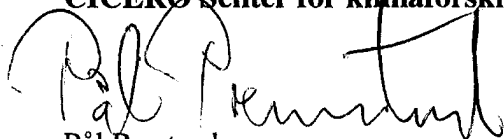
definisjonen av fornybare energikilder i EUs Fornybardirektiv. Dette vil gjøre en eventuell kobling enklere og et tidlig system vil innebære læring for involverte bedrifter og andre aktører. EU skal senest oktober 2005 fremlegge en rapport om virkemiddelbruken i EU. Rapporten kan følges av et forslag for en felles støtteordning for fornybar elektrisitet, og pliktige elsertifikater kan med tiden vise seg å bli en del av EU's virkemiddelbruk.

Men det er ikke klart verken at pliktige elsertifikater blir Europas valg eller at dette vil være det beste valget, verken for EU eller for Norge. Det er derfor mulig at Norge pådrar seg betydelige kostnader for å tilpasse seg et system som ikke kommer, eller at Norge og andre land gjennom slik forhåndstilpasning kan påvirke EUs mulige valg i en retning som er uheldig, ikke minst for Norge (eksempelvis vil et integrert sertifikatmarked gi lavere eierrente til norske fornybare ressurser enn et system drevet i hovedsak av et kvotemarked). Muligheten for konsistens og integrasjon burde derfor lede til aktsomhet og avventing, heller enn til forhåndstilpasning for Norges vedkommende. Når det er sagt så er det viktig å få en snarlig avgjørelse på norsk virkemiddelbruk innenfor elektrisitetssektoren. Dette er fordi aktører i næringen har tilpasset seg til det de venter vil være kommende rammebetingelser, og dermed har investeringer i fornybare energikilder blitt utsatt.

Cicero har nylig avsluttet et forskningsprosjekt om fornybar elektrisitet i flere land, og gjør gjerne denne forskningen tilgjengelig for departementet. Vi følger også gjerne opp dersom departementet skulle være interessert i en utdypning av våre synspunkter.

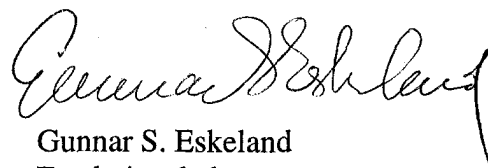
Vennlig hilsen

**CICERO Senter for klimaforskning**



Pål Prestrud

Direktør



Gunnar S. Eskeland

Forskningsleder

Kopi er sendt til [postmottak@oed.dep.no](mailto:postmottak@oed.dep.no)