

Kluge Marianne

Fra: Postmottak OED
Sendt: 2. februar 2005 07:15
Til: Kluge Marianne
Emne: VS: Høring av utkast til lov om pliktige elsertifikat

-----Opprinnelig melding-----

Fra: Hans Magne Ådland [mailto:HansMagne.Adland@ebl.no]
Sendt: 1. februar 2005 15:30
Til: Postmottak OED
Emne: Høring av utkast til lov om pliktige elsertifikat

Vi viser til brev av 24. november og oversender med dette høringsuttalen fra Energibedriftenes landsforening.

Uttalen er vedlagt i pdf-format. Vi ber om tilbakemelding dersom det skulle oppstå vanskar med å lesa dokumentet.

<<Lovutkast, pliktige elsertifikater - høringssvar EBL.pdf>>

Med venleg helsing

Hans Magne Ådland

Hans Magne Ådland

Energibedriftenes landsforening

hma@ebl.no

23 08 89 04 / 480 95 884

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148, Dep
0033 Oslo



Deres ref./your ref.:
04/01719-1

Vår ref./our ref.:
03/306
748/HMA

Dato/date.:
1. februar 2005

Utkast til lov om pliktig elsertifikat-system – høring

Energibedriftenes landsforening (EBL) takker for mulighet til å kommentere det framlagte utkastet til en lov om pliktige elsertifikater. I det følgende gis først noen innledende kommentarer og synspunkter. Deretter kommenteres sentrale elementer i det elsertifikatsystemet som vil bli innføres dersom det foreliggende lovutkastet blir gjeldende lov.

1. Innledende kommentarer

Det framlagte utkastet til lov om pliktige elsertifikater er på viktige områder i tråd med EBLs syn. Det systemet som foreslås, kan utløse betydelige investeringer i ny kraftproduksjon.

Innføring av et pliktig elsertifikatsystem vil påvirke kraftmarkedet, og isolert sett vil det kunne føre til en viss nedgang i prisnivået i engrosmarkedet, gitt alle andre faktorer konstante. EBL og store deler av norsk kraftbransje har likevel etter en samlet vurdering gått inn for etablering av et sertifikatmarked for å fremme investeringer i ny produksjonskapasitet basert på fornybare energiresurser. Dette har flere grunner. For det første registrerer vi at det i en rekke land finnes ambisiøse programmer for å støtte investeringer i ny fornybar kraftproduksjon. EU-landene er her et viktig eksempel, og i Norge er det bred politisk støtte til målet om å øke produksjonskapasiteten for vindkraft til 3 TWh/år innen 2010. I de fleste land begrunnes ny fornybar-støtte til dels med hensynet til blant annet forsyningssikkerhet og arbeidsplasser, men det primære formålet er klimapolitisk. Kraftproduksjon er i de fleste land en viktig kilde til CO₂-utslipp, og støtte til fornybar kraftproduksjon sees på som et supplement til kvotesystemer og andre klimapolitiske virkemidler. Med dette utgangspunktet mener EBL at et teknologinøytralt pliktig elsertifikatsystem er bedre enn det tidligere norske systemet med kombinert investerings- og driftsstøtte rettet bare mot vindkraft.

I norsk kraftbransje blir et sertifikatsystem sett på som attraktivt også av strategiske grunner. Vi er i dag en del av et internasjonalt kraftmarked, og dereguleringen av de nasjonale kraftmarkedene i EU-landene er et viktig steg mot et tettere integrert europeisk kraftmarked. EU-

landene har i dag ambisiøse målsetninger for å øke produksjonen av fornybar elektrisitet, og for flere kan det være aktuelt å åpne for at en del av målene oppfylles ved import av kraft fra ny produksjonskapasitet, gjennom deltagelse i et internasjonalt sertifikatsystem. Norge har fremdeles store muligheter for mer fornybar kraftproduksjon, og flere typer fornybar kraftproduksjon kan forventes å være konkurransedyktig i et internasjonalt marked. Med et sertifikatsystem er det mulig å utvikle et internasjonalt marked for ny fornybar kraft uten å gripe direkte inn i selve kraftmarkedet. Det antas at et slikt marked kan føre til betydelig verdiskapning innen energiproduksjon i Norge.

Vi har de siste årene hatt et støttesystem for vindkraft i Norge, basert på en kombinasjon av investerings- og driftsstøtte. Driftsstøtten ble gitt over statsbudsjettet og tilsvarte halv forbruksavgift for elektrisitet. Norsk kraftbransje har ikke vært fornøyd med dette systemet, blant annet på grunn av usikkerhet knyttet til at driftsstøtten kunne falle bort ved hver behandling av statsbudsjettet. Det skjedde høsten 2003, da driftsstøtten ble fjernet fra statsbudsjettet for 2004.

Det er EBLs syn at et sertifikatsystem kan utformes slik at denne såkalte politiske risikoen kan holdes på et nivå som kan håndteres også av prosjekter som bygges ut på kommersiell basis. Det krever imidlertid at sertifikatsystemet utformes på en gjennomtenkt og robust måte. Av det framlagte lovutkastet framgår det at Olje- og energidepartementet deler EBLs syn på viktigheten av langsiktighet og forutsigbarhet. Vi vurderer likevel en del sider ved dette noe annerledes enn departementet og vil påpeke dette videre i det følgende.

2. Ambisjonsnivået i sertifikatsystemet

Formålet med et elsertifikatsystem er å utløse utbygging av ny kraftproduksjon basert på fornybar energi. I det framlagte lovutkastet er det ikke skissert hvor stor samlet produksjonsøkning det tas sikte på at systemet skal utløse, og vi antar at det blant annet skyldes at dette fremdeles er gjenstand for diskusjon mellom norske og svenske myndigheter. Derfor finner vi fra EBLs side det ikke naturlig å anbefale et tallfestet ambisjonsnivå for ordningen. Vi ønsker likevel å påpeke tre forhold:

- Den samlede etterspørselen etter sertifikater i et norsk-svensk marked, og dermed målet om utbygging av ny produksjonskapasitet, må være på et nivå som forsvarer bruk av et sertifikatsystem. Er det samlede ambisjonsnivået lavt, kan andre virkemidler være mer formålstjenlige.
- Elsertifikatmarkedet kan fungere med ulik kjøpsplikt i Norge og Sverige. I utgangspunktet kan det likevel være naturlig å legge opp til at finansieringen av sertifikatssystemet legges forholdsvis lik på norske og svenske forbrukere. Dersom man fra svensk side ønsker å bruke systemet til en vesentlig energiomlegging, for eksempel for å erstatte nedlagte eller planlagt nedlagte kjernekraftverk, vil det imidlertid være naturlig at dette gjenspeiles i fordeling av kjøpsplikt i markedet.
- Med de definisjonene som ligger i lovutkastet, vil det ved oppstarten av et sertifikatssystem i Norge bare være en liten sertifikatberettiget produksjon. I Sverige ble eksisterende produksjonsstøtteordninger erstattet av sertifikatsystemet, noe som gav en sertifikatberettiget produksjon på 6-7 TWh/år allerede ved oppstarten. I tillegg kommer den nye produksjonen sertifikatssystemet har utløst. Denne klare forskjellen i utgangspunkt bør også gjenspeiles i fordeling av kjøpsplikt mellom norske og svenske forbrukere, særlig i en tidlig fase.

Vi registrerer for øvrig at det i forbindelse med det foreliggende høringsutkastet ikke presenteres en nærmere analyse av økonomiske konsekvenser ved innføringen av et sertifikatmarked.

3. Forholdet til Sverige og eventuell utvidelse av et norsk-svensk marked

I høringsnotatet sies det klart at det foreliggende lovutkastet forutsetter at det er mulig å etablere et felles norsk-svensk sertifikatmarked, fordi et isolert norsk marked vil være for lite til å fungere etter hensikten. EBL støtter denne vurderingen.

Siden departementet mener det er realistisk at et slikt felles marked kan tre i funksjon 1. januar 2006, er det grunn til å tro at forhandlingene med svenske myndigheter så langt har gitt positive resultater. Fra EBLs side skulle vi imidlertid gjerne ha sett at de foreliggende høringsdokumenter gav klarere signaler om hvor langt denne prosessen er kommet og hvilke føringer forhandlingene medfører for utformingen av den norske delen av det felles sertifikat-systemet.

Ulike former for elsertifikatsystem finnes allerede i flere europeiske land. Et norsk-svensk sertifikatssystem vil imidlertid være det første pliktige sertifikatssystemet som omfatter flere land. Prosessen fram til utforming av dette systemet følges derfor med interesse også utenfor Norge og Sverige, og det kan oppstå en situasjon der flere land ønsker å bli en del av dette sertifikatmarkedet. Sett fra EBLs side er det ønskelig at de formelle sidene ved sertifikatssystemet utformes slik at det lett kan åpnes for en slik utvidelse.

En slik utvidelse vil påvirke sertifikatmarkedet og medføre øket risiko for utbygger. Det er viktig at det legges til rette for at utvidelser kan skje på en måte som påvirker sertifikatmarkedet minst mulig.

4. Elsertifikatpliktens omfang (lovutkastets §17)

I elsertifikatsystemet finansieres ny produksjonskapasitet ved at eksisterende forbrukere pålegges å kjøpe sertifikater tilsvarende en del av elektrisitetsforbruket sitt, og dette håndteres i praksis ved at leverandørene pålegges å kjøpe sertifikater. Olje- og energidepartementet har i lovutkastet ikke tatt stilling til om plikten til å kjøpe skal fordeles jevnt på alt elektrisitetsforbruk eller om noen typer forbruk skal unntas. Lovutkastet inneholder derfor to alternative formuleringer av den paragrafen som regulerer dette. Alternativ 1 lar alle elektrisitetsleveranser være beregningsrelevante, mens alternativ 2 unntar forbruk som har unntak fra full elavgift. Alternativ 1 ville i 2003 gitt et beregningsrelevant forbruk på 105 TWh, mens alternativ 2 ville gitt under halvparten, 48 TWh.

Det er EBLs syn at det vil være ønskelig at alt kraftforbruk behandles likt i forhold til elsertifikatsystemet. Alle kraftkunder vil få glede av at sertifikatssystemet fører til at mer kraft tilbys i kraftmarkedet, slik at prisnivået vil utvikle seg i et noe lavere leie enn dersom denne produksjonskapasiteten ikke ble utbygd.

Vi ser imidlertid at industri- og distriktpolitiske argumenter kan brukes for fritak for konkurranseutsatt industri, blant annet fordi tilsvarende forbruk er fritatt i Sverige. Dersom det i første rekke er den mest konkurranseutsatte delen av kraftintensiv industri man ønsker å tilgodese, bør man konsentrere unntaket om disse bransjene. På denne måten blir belastningen på de øvrige brukerne lavere og unntaket mer målrettet.

Derfor ønsker EBL at et eventuelt unntak fra kjøp av elsertifikater omfatter en mindre andel av forbruket enn det som ligger i lovutkastets alternativ 2 til §17. Vi viser her til at de svenske reglene for fritak vil gi et kvotepliktig forbruk i Norge på om lag 80 TWh (STEM: *Konsekvenserna av en utvidad elcertifikatmarknad*, 2004).

Fra en praktisk synsvinkel vil det være viktig at eventuelle unntak utformes på en måte som lett kan håndteres av strømlleverandørene, som i følge lovutkastet pålegges å kjøpe sertifikater for sine kunder.

5. Kjøperne i sertifikatmarkedet

En sentral egenskap ved et pliktig sertifikatsystem er at etterspørselen skapes ved at forbruker pålegges å kjøpe en viss mengde eller andel sertifikater. I utkastet til lov legges det opp til at dette pålegget i utgangspunktet skal håndteres av strømleverandør, men større kunder som i praksis er sin egen strømleverandør, skal kunne håndtere dette selv. EBL mener at dette er en god løsning.

Gjennom pålegget om å håndtere kundens kjøpsplikt får strømleverandørene en ekstra utgiftspost. I utkastet til lov legges det opp til at denne ikke skal faktureres separat til forbruker. EBL støtter en slik løsning, som medfører at strømleverandørene må ta hensyn til innkjøp av både strøm og sertifikater ved fastsettelsen av den prisen som tilbys markedet. Dermed vil strømkundene se en pris på det samlede tilbudet til hver enkelt leverandør, og prissammenligninger kan lages på samme måte som i dag. Slik vil ikke sertifikatsystemet gripe forstyrrende inn i konkurransen i sluttbrukermarkedet.

Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at den løsningen departementet skisserer og som EBL altså i utgangspunktet støtter, i en overgangsperiode kan ha betydelige uheldige konsekvenser. En rekke strømleverandører selger strøm på fastprisavtaler (f.eks. ordinær fastpris eller spotpris med garantert øvre grense), og disse er/blir inngått før det blir klart om et sertifikatmarked skal innføres og hvordan dette vil se ut. Det har derfor ikke vært mulig å ta høyde for eventuelle pålegg om sertifikatplikt ved fastsettelse av de priser som tilbys for faste kontrakter, både fordi det ennå ikke er bestemt om sertifikatmarkedet vil bli innført og fordi det ennå ikke er mulig å estimere forventet kostnad for sertifikatene. Siden sertifikatkostnader kan bli i samme størrelsesorden som selskapenes marginer ved slike avtaler, vil konsekvensene bli betydelige.

For enkeltsselskaper vil den praktiske betydningen av dette henge sammen med både ordlyden i de avtaler som er inngått med kunden og med hvordan sertifikatplikten defineres i norsk lovverk. Det er imidlertid EBLs inntrykk at selv om de fleste fastpriskontrakter tar hensyn til endringer i offentlige avgifter, slik at økninger og reduksjoner kan videreføres direkte til kunden, vil det være uklart hvordan et nytt element som sertifikatplikt dekkes av de kontrakter som er inngått på bakgrunn av eksisterende lovverk.

Imidlertid er det EBLs klare holdning at det må finnes en løsning på dette problemet som ikke påfører leverandører av strøm på fastprisavtaler kostnader som ikke var kjent da kontraktene ble inngått. Her vil vi også påpeke at strømleverandørene i prinsippet bare håndterer kjøpsplikt på vegne av sine kunder og ikke har en selvstendig rolle i et sertifikatsystem.

Siden en løsning på dette problemet vil være avhengig av flere elementer i loven om sertifikatsystem, vil vi fra EBLs side ikke anbefale en modell her. Det er imidlertid EBLs klare syn at enten må bli mulig å viderefakturere elsertifikatkostnader til fastpriskunder eller at disse kundene må fritas fra sertifikatplikt. Selv om dette problemet gradvis vil forsvinne i takt med at fastpriskontrakter utløper, medfører dette så betydelige konsekvenser for enkeltleverandører at det vil være nødvendig å finne en god løsning i overgangsperioden.

Den modellen som til nå har vært brukt i Sverige, med separat fakturering av kraft- og sertifikatleveranser, medfører ikke de uheldige konsekvensene vi har påpekt over. I utgangspunktet ser EBL dette likevel som en dårligere løsning enn den som er foreslått i lovutkastet. Siden det er grunn til å tro at sertifikatkostnaden vil være vesentlig mindre enn kraftkostnaden, kunne en slik ordning ha ført til liten fokus på sertifikatkostnad fra kundens side og dermed redusert konkurranse i sertifikatmarkedet. Det vil være uheldig for kostnadseffektiviteten i sertifikatsystemet og dermed for systemets legitimitet.

Med det foreliggende lovutkastet legges det ikke opp til at ordinære kunder selv skal kunne velge hvor, dvs. fra hvilke produksjonsanlegg, sertifikatene skal kjøpes. Dette er etter EBLs syn en god løsning, fordi det er viktig at elsertifikatene i størst mulig grad framstår som et ensartet produkt. I denne sammenhengen ønsker vi også å peke på at EUs nye elmarkedsdirektiv (direktiv 2003/54/EC) krever at strømleverandørene legger fram en varedeklarasjon,

dvs. en spesifikasjon av hvordan strømmen er produsert. Samtidig krever EUs fornybar-direktiv (direktiv 2001/77/EC) at det innføres en ordning med opprinnelsesgarantier, dvs. dokumentasjon for at fornybar kraft er levert inn i kraftsystemet. Til sammen kan dette danne grunnlag for utvikling av en ordning der forbruker i større grad kan velge kraftleveranse basert på hvordan kraften er produsert. En slik ordning vil gjelde hele strømleveransen, ikke bare den som omfattes av det pliktige elsertifikatsystemet. Innføring av en effektiv ordning for varedeklarasjoner og forbrukerinformasjon i kraftmarkedet er komplisert, og EBL forutsetter at vi får anledning til å komme tilbake med synspunkter på dette blant annet i forbindelse med norsk implementering av de EU-direktivene som er nevnt over.

6. Tildelingstid og sertifikatsystemets varighet

I høringsutkastet er det lagt opp til at anlegg som skal delta i elsertifikatsystemet, vil få tildelt sertifikater i en periode på 10 år. Samtidig skisseres det et system der kvoteplikten trappes opp mot et gitt ambisjonsnivå i 2015 for så å reduseres gradvis mot 2025. Nedtrappingen er inkludert "av lovtekniske grunner", i følge høringsnotatet. Denne løsningen gir etter EBLs syn stor grad av usikkerhet for utbygger, noe som kan føre til reduserte investeringer og unødvendig høyt prisnivå i markedet for elsertifikater.

Spesielt vil vi påpeke at en modell der nedtrappingen av sertifikatplikten er et speilbilde av opptrappingen eller eventuelt av den faktiske sertifikatproduksjonen i opptrappingsfasen, har uheldige konsekvenser. Når det eksplisitt legges opp til balanse mellom tilbud og etterspørsel på denne måten, kan resultatet bli svært lave sertifikatpriser i nedtrappingsperioden. Dette skyldes blant annet at en slik nedtrapping, som tar utgangspunkt i at ikke noe ny produksjon skal inn i sertifikatsystemet i nedtrappingsperioden, vil ta bort en vesentlig del av tilbudssiden i markedet. EBL mener derfor at det vil være nødvendig å justere modellen for nedtrapping av etterspørselen.

For en aktør som forutsetter å finansiere ny produksjonskapasitet i sertifikatmarkedet, vil det være avgjørende viktig å kunne gjøre selvstendige vurderinger av forventet sertifikatpris og tilhørende risiko. Dersom risikoen vurderes som høy, vil den nødvendige forventede sertifikatinnteketen bli tilsvarende høy. Dette kan gi høyere sertifikatpriser i markedet og dermed også høyere kostnader for elektrisitetsforbrukere. Et marked med høy grad av faktisk forutsigbarhet gir altså i prinsippet lavere kostnader for ordinære kraftkunder.

I utgangspunktet kan en tildelingsperiode på 10 år fungere innenfor den modellen departementet foreslår. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at prisnivået i sertifikatmarkedet da vil bli relativt høyt. En lengre tildelingsperiode vil kunne gi en noe lavere sertifikatpris og dessuten redusert følsomhet for årlige produksjonsvariasjoner og dermed lavere volatilitet i sertifikatmarkedet. Dette må veies mot hensynet til størst mulig forutsigbarhet i tildelingsperioden. Siden tildelingsperioden vil gjenspeiles i kjøpsplikten, vil samlet kostnad for kraftforbrukere i utgangspunktet ikke bli påvirket av tildelingsperioden, så lenge samlet ambisjonsnivå for sertifikatsystemet er satt. EBL vil likevel be departementet vurdere en tildelingsperiode på 15 år.

Det tar relativt lang tid å realisere ny fornybar kraftproduksjon, og både planleggings- og anleggsfasen er lang. For utbygger vil det derfor være en fordel om etterspørselen etter elsertifikater er fastsatt ikke bare for en tidsperiode som tilsvarer tildelingsperioden, men også for en tilleggsperiode, for eksempel fem år, som gjenspeiler byggetid. Med en tildelingsperiode på 10 år bør altså kjøpsplikten være kjent 15 år fram i tid, og med øket tildelingsperiode bør dette økes tilsvarende.

Som det påpekes i høringsnotatet, er det nødvendig at kvoteplikt og tildelingstid harmoniseres i et felles svensk-norsk sertifikatsystem. Ulike regler her vil ha vesentlig innvirkning på systemets virkning. EBL kjenner ikke til om den løsningen som foreslås i lovutkastet, er bygget på en felles norsk-svensk forståelse eller om den bare er et utspill fra norsk side. Siden dette punktet er sentralt for de som skal basere utbygging av ny produksjonskapasitet

på inntekter fra sertifikatsalg, ber vi om å bli tatt med på råd dersom departementet vurderer å foreslå andre modeller for kvoteplikt og tildelingsperiode.

7. Produksjon som kvalifiserer til elsertifikatsystemet

Teknologi

I utkastet til lov legges det opp til at all ny produksjon basert på fornybar energi skal inkluderes i sertifikatsystemet. Utkastet til lov lister opp de fornybare energikildene som er nevnt i EUs fornybar-direktiv, men denne listen er ikke eksklusiv, slik at nye typer kraftverk som ikke er listet opp i direktivet, kan inkluderes i systemet uten lovendringer. Dette er en ryddig framgangsmåte.

EBL støtter også at det ikke knyttes særlige miljøkrav til deltagelse i sertifikatsystemet, men at spørsmålet om tillatelse til utbygging av enkeltanlegg håndteres i det konsesjonssystemet vi har i dag. Fornybar kraftproduksjon kan medføre miljølemper, og det vil være nødvendig å videreføre et konsesjonssystem knyttet til hvert enkelt anlegg.

Hva er ny produksjonskapasitet?

Formålet med sertifikatsystemet er å stimulere til investeringer i ny produksjonskapasitet. Det må derfor settes en grense for hva som regnes som nytt i denne sammenhengen. I utkastet til lov defineres denne grensen ved byggestart etter 1. januar 2004. Denne grensen ble først lansert i forbindelse med framleggelsen av St. meld. nr. 18 (2003-2004) *Om forsynings-sikkerheten for strøm mv.* for mer enn et år siden, og en del aktører har festet lit til denne og satt i gang prosjekter med tanke på å bli med i sertifikatsystemet. Det er i utgangspunktet ryddig av departementet at denne grensen videreføres i utkastet til lov.

På den annen side er byggestart et uklart begrep som kan skape tvilstilfeller. Et klarere begrep vil være tidspunktet for levering av den første energien på nettet. Dersom en slik grense skal tilsvare byggestart 1. januar 2004, vil det imidlertid være krevende å fastsette en nøyaktig grense for levering på nettet. Vi vil likevel be om at begrepet byggestart klargjøres, for å unngå usikkerhet og tvister.

Eksisterende vindkraft

I utkastet til lov legges det til grunn at datoen 1. januar 2004 gjelder også vindkraft. Det betyr at vindkraft som ble bygget før denne datoen, ikke får være med. EBL mener dette er uheldig og foreslår at disse anleggene kan inkluderes i ordningen.

De første moderne vindkraftanleggene i Norge ble bygget på siste del av 1990-tallet, i en tid da støttesystemet for vindkraft var basert på en kombinasjon av investerings- og driftsstøtte, og størrelsen på investeringsstøtten ble tilpasset driftsstøtten som var satt til halvparten av elavgiften. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2004 ble imidlertid driftsstøtten fjernet. En vesentlig del av forutsetningene for investeringene falt dermed bort.

I en periode valgte vindkraftprodusenter å si fra seg produksjonsstøtten for å gå inn i en nederlandsk ordning som også i praksis fungerte som en produksjonsstøtte, siden det oppstod åpninger for dette. Dette skjedde med full åpenhet og med forståelse av at det kunne være mulig å gå inn i norsk produksjonsstøtte igjen. Denne muligheten er i praksis bortfalt i dag.

Situasjonen i dag er at vindkraftverk med byggestart før 1. januar 2004 står igjen uten den driftsstøtte som var en del av forutsetningene da beslutningen om investering ble fattet. Betydningen for de enkelte anlegg er avhengig av øvrige inngåtte kommersielle avtaler, men resultatet i dag er at norske vindkraftanlegg som ble bygget i tråd med politiske ønsker og i

tillit til forutsigbarheten i norsk energipolitikk, i dag driver med tap. EBL mener derfor at all norsk vindkraftproduksjon må inkluderes i sertifikatsystemet.

Vi vil her også påpeke at den svenske sertifikatordningen erstattet produksjonsstøtte og også inkluderte anlegg som har mottatt investeringsstøtte. Hensynet til harmonisering og like konkurransevilkår tilsier at norsk vindkraft behandles på samme måte.

For anlegg med byggestart etter 1. januar 2004 er det naturlig at deltagelse i sertifikatsystemet forutsetter tilbakebetaling av investeringsstøtte, siden dette har vært en forutsetning ved tildeling av investeringsstøtten.

Harmonisering i norsk-svensk sertifikatsystem

I prinsippet vil det ikke være nødvendig med fullstendig like regler knyttet til tildeling av sertifikater. Det vil likevel være ønskelig at systemet i utgangspunktet er så likt som mulig. Vi vil her påpeke at dagens svenske system inkluderer også eksisterende kraftproduksjon fra biomasse, og dette har til nå stått for en vesentlig del av den svenske sertifikatproduksjonen. I Norge har vi i dag en relativt liten slik produksjon. Hensynet til konkurranseforholdene mellom norsk og svensk industri kan tilsi at en harmonisering mellom svenske og norske regler her bør vurderes.

8. Overtredelsesgebyr – beregningsgebyr og anvendelse (utkastets §19)

Lovutkastet legger opp til at kvotepliktige som ikke oppfyller plikten, pålegges et overtredelsesgebyr. Nivået på gebyret skal i følge lovutkastet reguleres i forskrift, men i høringsnotatet sies det at dette skal settes som en funksjon av gjennomsnittet av sertifikatprisen for den aktuelle forpliktelsesperioden. Dagens svenske sertifikatsystem har fra 2005 en tilsvarende bestemmelse.

Denne mekanismen er primært volatilitetsdempende, ikke prisbegrensende. EBL mener at det kan være behov for en prisbegrensende mekanisme i sertifikatsystemet. Dersom det viser seg vanskelig å bygge ut ny kapasitet i den takt opptrappingen av elsertifikatkvotene skulle tilsi, vil det oppstå en knapphetssituasjon i sertifikatmarkedet som kan gi et meget høyt prisnivå som vanskelig kan forsvares overfor kunden.

I høringsdokumentene sies det at bakgrunnen for å velge et relativt gebyrnivå framfor et absolutt er frykt for at gebyrnivået skal sette et tak for prisnivået i elsertifikatmarkedet også i perioder uten knapphet på sertifikater. I et velfungerende marked der rammevilkårene er langsiktige og forutsigbare, kan vi ikke se at dette nødvendigvis er korrekt, så lenge det faste nivået er satt tilstrekkelig høyt. Et relativt gebyrnivå vil i en reell knapphetssituasjon ikke fungere som en effektiv prisbegrensende mekanisme. Vi viser her til NVEs rapport "Grønne sertifikater" (NVE-rapport 11:2004). NVE påpeker videre at et fast overtredelsesgebyr vil virke beskyttende for forbruker.

Vi vil derfor be Olje- og energidepartementet å vurdere denne problemstillingen nærmere. Siden en harmonisering med det svenske systemet på dette punktet er absolutt nødvendig, vil det være nødvendig å ta dette opp i dialogen med svenske myndigheter. Vi er kjent med at Statens energimyndighet (STEM) i Sverige i en evaluering har konkludert med at et relativt overtredelsesgebyr samlet sett er det beste, men siden denne konklusjonen i vesentlig grad bygger på en forutsetning om at et absolutt nivå vil påvirke prisnivået i sertifikatmarkedet, mener EBL at det er behov for å gå nærmere inn i denne problemstillingen. Både for myndigheter, kraftprodusenter og strømlleverandører vil det være viktig at sertifikatprisene ikke når et nivå som ikke lar seg forsvare overfor strømforbrukere.

Lovutkastet legger opp til at overtredelsesgebyret skal tilfalle statskassen. I perioder med knapphet vil derfor en del av sertifikatkostnadene i praksis bli en avgift til staten, som ikke går til det tiltenkte formål. Dette er uheldig, og vi ber derfor om at det innføres en ordning

som gjør at det som betales i overtredelsesgebyr, går til et formål som er i tråd med elsertifikatsystemets intensjon.

9. Elsertifikater og skatt

I høringsnotatets kapittel 7.3 omtales forholdet til skatte- og avgiftslovgivningen. Det uttrykkes at innføringen av elsertifikater reiser en rekke skattespørsmål, herunder forholdet til grunnrentebeskatningen. Det opplyses videre at de skatte- og avgiftsrettslige sider ved innføringen av elsertifikater blir vurdert av Finansdepartementet. Vi vil likevel også i vår uttalelse til Olje- og energidepartementet gi uttrykk for synspunkter på skattemessige spørsmål; forhold som er av stor betydning for konkurranseforholdet mellom de ulike energiteknologier og generelt for hvordan ordningen med elsertifikater vil fungere i praksis.

EBLs overordnede synspunkter på elsertifikater og skatt kan sammenfattes slik:

Inntekter fra elsertifikater må beskattes etter like prinsipper, uavhengig av produksjonsteknologi. I motsatt fall vil skatt kunne hindre realisering av prosjekter som - inkludert sertifikatinntekter - er samfunnsøkonomisk gode.

9.1 Elsertifikater, skatt og mva generelt

a) Gebyr for manglende oppfyllelse

Etter lovutkastet § 19 vil det kunne ilegges et gebyr dersom en elsertifikatpliktig ikke innløser tilstrekkelig antall elsertifikater.

Etter ligningspraksis gis det ikke fradragsrett for gebyrer som er en administrativ reaksjon på overtredelse, selv om overtredelsen ikke har karakter av å være straff. Dette gjelder selv om tilknytningen til den inntektsskapende aktiviteten er klar. På denne bakgrunn kan det tenkes at gebyret som eventuelt vil bli ilagt i medhold av utkastet § 19 ikke gis fradragsrett. En slik løsning kan i mange tilfeller oppfattes som lite rimelig, særlig i tilfeller hvor plikten ikke er oppfylt på grunn av manglende likviditet i markedet. For å unngå forstyrrelser i markedet, må derfor kostnader ved gebyrer behandles på samme måte som kjøp av sertifikater.

b) Merverdiavgift

Etter merverdiavgiftsloven skal det betales merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester, jf lovens § 13. Unntak er gjort i merverdiavgiftsloven § 5 b nr 4 bokstav e hvor omsetning av "finansielle instrumenter og lignende" er unntatt avgiftsplikt. Dette unntaket vil antageligvis omfatte elsertifikater slik at det ikke skal beregnes merverdiavgift ved omsetning av slike. Så vidt vi kjenner til er tilsvarende løsning lagt til grunn i Sverige.

For kraftprodusenter og omsetningsselskap oppstår derfor spørsmålet om kjøp og salg av elsertifikater er en særskilt virksomhet eller en integrert del av den øvrige avgiftspliktige virksomheten. Etter vår vurdering er omsetningen av elsertifikater en umiddelbar og direkte tilknytning til den avgiftspliktige virksomheten. Dette må i alle tilfelle gjelde hvor det ikke skjer spekulasjonshandel i elsertifikater. Produsent og omsetningsselskapene må derfor ha fradragsrett for all inngående avgift knyttet til elsertifikatene. Dette bør presiseres i lovforarbeidene.

9.2 Elsertifikater, særbeskatning og teknologinøytralitet

I høringsdokumentene vises det som nevnt til at forholdet til grunnrentebeskatningen skal vurderes av Finansdepartementet. Av de aktuelle, fornybare produksjonsteknologier som kan tildeles elsertifikater, er det vannkraft (med ytelse over 5 500 kVA) som er underlagt slik særbeskatning, og det er kun norsk vannkraft dette gjelder.

Lov om elsertifikater har som formål å bidra til økt produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder. Det er ønskelig at den fornybare produksjonen bygges ut på en samfunnsmessig rasjonell måte, det vil si at de billigste prosjektene realiseres først (jf. energilovens formålsparagraf). Da er det viktig at beskatningen av elsertifikatene virker nøytralt på investeringsincentivene, både mellom produksjonsteknologier og mellom land. Det er to hensyn som må ivaretas for at denne betingelsen skal være oppfylt:

- Samfunnsøkonomisk lønnsomme kraftprosjekter, inklusive sertifikatinntekter, må være bedriftsøkonomisk lønnsomme etter skatt.
- Rangeringen av fornybare prosjekter må være den samme før og etter skatt. Siden mengden sertifikater er begrenset, vil det skje en rangering av sertifikatberettigede prosjekter fra investorenes side. Bare de mest lønnsomme prosjektene etter skatt og sertifikatinntekter vil bli realisert.

For at ordningen med elsertifikater skal virke etter hensikten, må derfor sertifikatinntekter i vannkraftproduksjon beskattes på lik linje med sertifikatinntekter for andre fornybare teknologier, det vil si bare gjøres til gjenstand for alminnelig inntektsskatt. I motsatt tilfelle vil ny vannkraftproduksjon diskrimineres i forhold til andre teknologier i Norge og sertifikatberettiget produksjon i Sverige. Følgende eksempel illustrerer dette:

- Anta at et vannkraftprosjekt og et vindkraftprosjekt har samme negative nåverdi etter skatt, før sertifikatinntekter er inkludert i regnestykket. Ingen av prosjektene er dermed bedriftsøkonomisk lønnsomme.
- Anta videre at begge prosjektene gir samme forventede årlige energimengde. Sertifikatinntektene blir på den måten like store for de to prosjektene gitt at de mottar sertifikatene i like mange år. Vi antar at sertifikatene gir opphav til skattepliktige inntekter på årlig basis (enten det skjer gjennom verdsetting på tildelingstidspunktet eller gjennom observerte markedspriser på sertifikatene).
- Dersom sertifikatinntektene for vannkraftverket inkluderes i grunnlaget for eiendomsskatten og grunnrenteskatten (i tillegg til alminnelig inntektsbeskatning), vil vannkraftprosjektet ha en lavere nåverdi enn vindkraftprosjektet for investor. Det gjelder selv om den samfunnsøkonomiske verdien inklusive sertifikatinntektene er den samme.¹ Generelt vil særbeskatning føre til at vannkraftprosjekter bare beholder ned mot 40 prosent av sertifikatinntektene mot 72 prosent for andre (norske) prosjekter.

Ettersom særskattene på vannkraft ikke virker nøytralt, kan i verste fall samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke bli gjennomført fordi de er bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Hvis vridningen som følge av særbeskatning er stor nok, kan dessuten samfunnsøkonomisk mindre lønnsomme alternativer fortrenge vannkraftprosjekter. Det gjelder også vannkraftprosjekter som isolert sett er lønnsomme for investor, men som har en lavere bedriftsøkonomisk verdi som følge av særskattene på vannkraft. Utbyggingen av elektrisitetsproduksjon basert på fornybare energikilder skjer dermed ikke på en kostnadseffektiv måte. Det kan også skje at investorene vil ønske å redusere størrelsen på vannkraftprosjektene for å komme under grensen for grunnrente- og naturressursskatt. Dette kan også medføre samfunnsøkonomiske tap ved at de utbygde prosjektene blir for små.

Etter EBLs syn er det dessuten *prinsipielt* galt å inkludere sertifikatinntekter i grunnrenteinntekten. Grunnrente oppstår som følge av at en begrenset naturressurs utnyttes, i dette tilfellet rettigheter til å utnytte vannfall til kraftproduksjon. Sertifikatinntektene er derimot et uttrykk for samfunnets betalingsvilje for fornybar energi, og vil ikke være enestående for vannkraftproduksjon.

¹ Et annet moment er at den begrensede levetiden av sertifikatordningen kan føre til at vind og andre teknologier favoriseres på bekostning av vannkraftprosjekter med lang levetid, også uten at skatter tas med i betraktningen.

10. Forhold til konsesjonskraft og frikraft

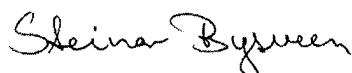
Utkastet til lov og de øvrige høringsdokumenter behandler ikke problemstillinger knyttet til om og hvordan elsertifikatsystemet vil påvirke regelverket for behandling av konsesjonskraft i forhold til elsertifikatsystemet. Særlig i forhold til konsesjonskraftmottagere som tar ut konsesjonskraften fysisk til eget bruk er det sentralt å få avklart om dette utløser plikt til kjøp av sertifikater og hvem som eventuelt har ansvar for denne sertifikatplikten. Vi ber om at dette behandles grundig i den varslede odelstingsproposisjonen. EBL ønsker nå ikke å ta et klart standpunkt til konkrete løsninger, men vil påpeke at det er naturlig at det innføres ordninger som likestiller fysisk uttak av konsesjonskraft med finansielt oppgjør.

Heller ikke spørsmålet om strømforbruk basert på frikraftleveranser omfattes av sertifikatplikt er drøftet i høringsdokumentene.

Både konsesjonskraft og frikraft er områder som historisk har vært gjenstand for flere tvister. EBL vil derfor påpeke behovet for klare regler også på dette området.

Med vennlig hilsen

Energibedriftenes landsforening



Steinar Bysveen

Adm. direktør