

Olje- og energidepartementet
8148 Dep
0033 OSLO

Oslo, 31. januar 2005

Utkast til lov om pliktig el sertifikatsystem - høringsuttalelse

0. Sammendrag

Denne høringsuttalelsen er avgitt av Enviro Energi ASA og følgende selskaper som direkte eller indirekte er eiere av Enviro Energi:

- Akershus Energi AS
- Buskerud Kraftproduksjon AS
- HelgelandsKraft AS
- Lyse Energi AS
- Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk FKF
- Troms Kraft AS
- TrønderEnergi AS

Innledningsvis vil vi understreke at vi støtter forslaget om etablering av et felles norsk-svensk sertifikatmarked. Det er viktig at lovforslaget fremlegges for Stortinget innen utgangen av april då slik at det kan vedtas i løpet av våren og med oppstart av markedet fra 1. januar 2006. Et elsertifikatmarked kan bli et viktig energi- og miljømessig virkemiddel med betydelige, positive samfunnsmessige virkninger. Det kan også danne modell for utviklingen av et internasjonalt marked som kan gi grunnlag for ytterligere norsk verdiskaping på basis av våre fornybare ressurser.

En nødvendig forutsetning for å lykkes, er at ordningen blir langsiktig og forutsigbar med et ambisjonsnivå som medfører sertifikatpriser som gjør det lønnsomt å foreta investeringer i ny fornybar produksjon innenfor akseptable risikorammer. Det fremlagte lovforslaget har mange gode prinsipper, men for at målsettingen skal nås, bør det etter vårt syn foretas følgende justeringer:

- For å redusere risikoen for investor og sikre tilgang på mer fornybar elektrisitet i et mer langsiktig perspektiv, bør tildelingsperioden for sertifikater økes til 15 år og ordningens varighet til 30 år.
- Innføring av sertifikatsystemet må, for at det skal ha noen hensikt, bidra til betydelige investeringer i fornybar elektrisitet. Det norske måltallet må avpasses til det svenske, men bør settes til omkring 15 TWh i 2016 og 20 TWh i 2020.
- For å unngå at investeringer i fornybar energi ikke skal få en bråstopp når måltallet er nådd og nye anlegg ikke lenger vil få tildelt sertifikater, bør anlegg som blir driftssatt etter 15 år, få en gradvis avtrappende tildelingsperiode tilsvarende det antall år som gjenstår av ordningen. For at markedet skal fungere, må det også bestemmes en

kvoteplikt for perioden som bør fastsettes ut fra behovet for fornybar energi, kostnadsforhold mv.

- For å sikre aktørenes best mulig avklaring av fremtidige rammevilkår, bør det i loven fastsettes et tidspunkt for vurdering av forlengelse av loven. Vi foreslår at en slik vurdering bør foretas 3 år før målsettingsåret. En slik bestemmelse kan tas inn i lovens § 4.
- Det er i loven foreslått at det skal betales et gebyr for manglende oppfyllelse av kvoteplikten. Det er viktig at denne inntekten kommer tilbake til sertifikatmarkedet og et alternativ (som vil være i tråd med den engelske ordningen), vil være at den innbetalte avgiften fordeles på de produsenter som leverte inn sertifikater i det forutgående år.
- For å unngå forskjellsbehandling i forhold til svenske vindkraftanlegg, må alle norske vindkraftanlegg tildeles sertifikater uavhengig av tidspunkt for driftssettelse. I så fall kan det foretas en rimelighetsbetraktning i forhold til tidligere mottatt støtte.
- Prinsipielt bør alle forbrukere behandles likt i forhold til kjøp av sertifikater. Dersom man av konkurransemessige grunner ønsker å frita deler av industrien for kvoteplikt, bør siktemålet for en eventuell avgrensning være at et størst mulig kraftvolum omfattes av sertifikatplikten.

1. Innledning

Innføringen av et felles norsk-svensk elsertifikatmarked innebærer at man tar i bruk et nytt energipolitisk virkemiddel som vil få stor betydning for energiforsyningen i mange år fremover. Enviro Energi støtter etableringen av et slikt marked ut fra flere forhold:

- Det vil styrke den nordiske kraftbalansen
- Det vil bidra til å redusere utslipp av drivhusgasser (globalt problem, ikke lokalt)
- Vil medføre økte investeringer i fornybar energi som vil gi grunnlag for utstyrsleveranser og teknologiutvikling og medføre ny verdiskaping i Norge
- Vil gi grunnlag for utvikling av våre konkurransedyktige fornybare ressurser (som er Europas største) i en internasjonal sammenheng
- Kan bli et eksempel på et effektivt virkemiddel for utvikling av ny fornybar energi som i likhet med liberaliseringen av det nordiske kraftmarked, vil kunne benyttes som modell også for andre land

Et norsk-svensk elsertifikatmarked vil derfor ikke bare være et rent energipolitisk instrument, men også et viktig industrielt virkemiddel som vil gi mange positive samfunnsmessige virkninger.

En nødvendig forutsetning for å lykkes, er imidlertid at ordningen blir langsiktig og forutsigbar med et ambisjonsnivå som medfører sertifikatpriser som gjør det lønnsomt å foreta investeringer i ny fornybar produksjon innenfor akseptable risikorammer.

Det utsendte lovforslaget bygger på mange gode prinsipper, men det er enkelte forutsetninger som bør justeres/avklares for at ordningen skal fungere etter sine intensjoner. I det etterfølgende har vi oppsummert våre viktigste synspunkter.

Hovedprinsippene i systemet

2.1 Teknologinøytralitet

Vi er enige i lovforslaget om at all ny produksjon basert på fornybar energi, skal være berettiget til å få sertifikater (teknologinøytral ordning). Dette innebærer at det ikke settes begrensninger mht hvilke teknologier eller størrelser på anlegg som skal kvalifisere for elsertifikater.

Dersom visse teknologier eller størrelser på anlegg utelukkes fra ordningen, vil dette medføre at man ikke får realisert de billigste prosjektene og at man får suboptimale utbyggingsløsninger og økte kostnader. I tillegg oppstår en rekke praktiske avgrensingsproblemer. Redusert tilbud av sertifikater medfører økte sertifikatpriser og økte kostnader for forbrukerne. Det er heller ikke slik at man kan forvente noen miljøgevinst ved å sette en grense for størrelsen på anlegg som kvalifiserer til elsertifikater.

Vi har i dag et konsesjonssystem for kraftprosjekter som bl.a. ivaretar de miljømessige hensyn ved utbygging og det vil være særdeles uheldig om man i utgangspunktet skulle diskvalifisere prosjekter pga sin størrelse eller teknologi – prosjekter som ellers ut fra en miljømessig betraktning er akseptable.

Den svenske ordningen er som kjent teknologinøytral og norske prosjekter kan få svekket sin konkurranseposisjon dersom det skulle innføres teknologi- eller størrelsesbegrensning. Eventuelle grenser og ekskludering av teknologier eller prosjekter vil heller ikke være i tråd med internasjonale definisjoner og behovet for like rammevilkår i et framtidig felles marked.

2.2 Tildelingsperioden for sertifikater og ordningens varighet

Dersom en ordning med pliktig kjøp av elsertifikater skal sikre utbygging av ny fornybar energi og med ønsket ambisjonsnivå, må de som investerer i nye prosjekter føle sikkerhet for at investeringen vil gi en tilfredsstillende avkastning. Det vil si at salget av ny fornybar elektrisitet sammen med inntektene fra salg av elsertifikater må gi en forventet inntektsstrøm som forrenter og nedbetaler investeringen på en tilfredsstillende måte.

I utkast til lov er det foreslått at elsertifikatorordningen skal vare i 20 år med oppstart 1. januar 2006 og at et anlegg skal ha rett til å få tildelt sertifikater i en periode på 10 år. Etterspørselen etter sertifikater skal videre trappes opp i løpet av en tiårs periode frem til og med 2015. Anlegg som kommer i drift i 2016, eller senere, vil ikke få tildelt sertifikater.

Departementet fremholder selv at forslaget er en minimumsløsning.

Vi vil påpeke at det vil være et stigende behov for fornybar elektrisitet i mange år fremover både som følge av et generelt stigende energiforbruk og økt utslipp av klimagasser. Videre tar det tid å planlegge og gjennomføre nye fornybare prosjekter, særlig innenfor vannkraft der det kan være en lang "lead time" fram til byggestart. Dersom ordningen har en kort varighet, vil det kunne medføre press på ressurser og gi selgers marked for utstyr og

leverandørtjenester med tilhørende prispress. En forlengt tildelingsperiode vil også redusere risikoen for investor.

I tillegg kommer at for de fleste vind- og vannkraftanlegg som faller inn under det nye støttesystemet, vil sertifikatvolumet variere i takt med vind- og nedbørsforhold. Risikoen for å kunne oppleve at spesielle værforhold reduserer summen av tildelte sertifikater i forhold til normalforventningen, vil være høyere med en kort tildelingsperiode enn for en lang tildelingsperiode.

En kort tildelingsperiode vil også medføre økte sertifikatpriser, noe som vil representere en økt belastning for forbrukerne.

Tildelingsperioden for sertifikater bør derfor økes til 15 år og ordningens samlede varighet økes til 30 år.

2.3 Målsettingen for fornybar energi og kvotevolumet

I utkastet til lov er det ikke skissert hvor mye ny produksjon ordningen skal utløse. Dette vil bl.a. være gjenstand for drøftinger mellom norske og svenske myndigheter. Vi vil imidlertid påpeke at dersom innføringen av et sertifikatsystem skal ha en hensikt, må det tas sikte på at systemet skal bidra til å utløse betydelige investeringer i ny fornybar produksjon.

I denne sammenheng er målene eller kvoteplikten helt sentral. Et hovedfokus på måltall for 2015 og endelig fastsettelse av kvoteplikten for de første 10 år virker rimelig, men siden tildelingsperioden for sertifikatene i vårt forslag er 15 år, må det fastsettes måltall også for perioden fra 2016-2020.

Statens Energimyndighet (STEM) i Sverige har i sin utredning angitt 12-21 TWh som rimelig område for norsk måltall i 2015. Den svenske utredningen setter 19 TWh ny kraft som størst rimelig mål for Sverige. I tillegg kommer den beregnede tilgangen ved starten, slik at kvoteplikten maksimalt kan settes til vel 25 TWh. Hvis vi ut fra kraftforbruket i Norge skal ha et relativt like stort kvotekrav, bør det norske måltallet for fornybar elektrisitet ligge på omkring 15 TWh i 2016. NVE har i sin utredning vedrørende et norsk sertifikatmarked klarlagt at det er teknisk/økonomisk mulig å fremskaffe inntil 20 TWh fram mot 2016.

Det norske måltallet for ny fornybar elektrisitet bør avpasses til det svenske og bør settes til 15 TWh i 2016 og 20 TWh for 2020.

2.4 Nedtrapping av ordningen

I lovforslaget vil utbyggingen av ny fornybar energi kunne få en bråstopp etter 2016 som følge av at nye anlegg ikke lenger vil få tildelt sertifikater. Vi mener dette er uheldig og at systemet bør utformes slik at man får en mykere overgang fordi det fortsatt vil være behov for mer fornybar energi, og for å legge forholdene til rette for at ressurser og kompetanse som er utviklet på dette området, fortsatt har et markedsmessig grunnlag.

Samtidig er det grunn til å tro at ny fornybar energi over tid vil ha behov for mindre støtte som følge av teknologiutviklingen og økte miljøkrav for kraft basert på fossile ressurser.

På denne bakgrunn mener vi at anlegg som blir idriftssatt etter 15 år (dvs. fra 2021), bør få en gradvis avtrappende tildelingsperiode slik at den blir tilsvarende det antall år som gjenstår av ordningens varighet.

I denne avviklingsperioden bør det opprettholdes en kvoteplikt slik at det fortsatt finner sted en viss utbygging av ny fornybar energi. Ambisjonsnivået må man vurdere nærmere i lys av bl.a. teknologi og kostnadsutvikling for fornybar produksjon, behovet for støtte og utviklingen når det gjelder den internasjonale harmonisering av virkemidler for fornybar energi.

2.5 Planlagt vurdering av forlengelse av ordningen

Det bør i loven fastsettes tidspunkt for vurdering av forlengelse av loven. Tidspunktet må sees i sammenheng med ordningens varighet og aktørenes behov for å få avklaring av de fremtidige rammevilkår som grunnlag for investeringsbeslutninger. Et naturlig tidspunkt for vurdering, vil være senest 3 år før det man har etablert som målsettingsåret. Ved vårt forslag om en ordning med 30 års varighet og måltall definert for 2020, bør en ny vurdering finne sted i 2017. Dersom loven ikke forlenges til 15 år, bør vurderingen finne sted senest i 2012.

Prinsipper for vurdering av lovens varighet bør kunne tas inn i loven § 4.

2.6. Fastsettelse av kvotepliktsavgift - og hvem skal få inntektene?

Det er viktig at aktørene får tillit til prisdannelsen i markedet og at systemet ikke bryter sammen dersom for eksempel utbyggingen av ny kraft kommer for sent i forhold til den pålagte kvoteplikt slik at sertifikatprisen stiger til et urimelig høyt nivå.

Det er i loven tatt inn at det skal ilegges et gebyr for manglende oppfyllelse av kvoteplikten. Nivået for avgiften må settes så høyt at gebyret ikke fungerer som et pristak. Det er ikke fremmet noe forslag vedrørende hvem som skal ha inntektene fra gebyret. Det er nødvendig at løsningen på dette punktet harmoniseres med Sverige.

Det er viktig at disse inntektene ikke går til det offentlige, men kommer sertifikatordningen til gode. Ettersom elsertifikatloven skal være et middel til å fremme utbygging av ny fornybar energi, vil det være naturlig at gebyret øremerkes for slik produksjon.

En mulig løsning vil derfor være at den innbetalte avgift fordeles på de produsenter som leverte inn sertifikater i det forutgående året (dette vil være i tråd med bestemmelsene i det engelske sertifikatmarkedet).

2.7 Tildeling av sertifikater til vindkraftanlegg bygget før 1.1.2004

Flere vindkraftanlegg ble bygget og driftsatt før 1.1.2004. Dette var pioneranlegg som var basert på de støtteordninger og rammevilkår man hadde etablert for å stimulere utbyggingen

av vindkraft i Norge. Investeringsbeslutningene ble tatt i tillit til at disse vilkårene ville bli opprettholdt. Imidlertid viste det seg at ordningene (som produksjonsstøtte i form av redusert el-avgift), falt bort allerede i 2004 og resultatet har blitt at disse anleggene sliter med svak lønnsomhet.

Til sammenlikning kan nevnes at alle svenske vindkraftanlegg har rett til sertifikater, uavhengig av når de ble bygget, og i tillegg mottar de i en overgangsperiode frem til 2007 særskilt produksjonsstøtte. Forskjellsbehandling mellom norske og svenske anlegg er urimelig og innebærer bl.a. at svenske anlegg vil få en høyere verdi enn norske. Det skaper dessuten betydelig grad av usikkerhet for investorer at myndighetene endrer spillereglene etter så kort tid. Det skaper også utrygghet vedrørende stabiliteten i det foreslåtte elsertifikatmarked.

Dersom man ikke tilbyr vindkraftpionerene deltagelse i elsertifikatsystemet, risikerer man at det kan bli mer lønnsomt å rive ned disse anleggene for deretter å bygge dem opp på nye steder slik at de vil bli regnet som nye anlegg. Samfunnsøkonomisk vil dette være en meget dårlig løsning.

På denne bakgrunn bør alle vindkraftanlegg gis rett til elsertifikater, uavhengig av tidspunkt for byggestart. Det bør foretas en rimelighetsbetraktning vedrørende forholdet til tidligere utbetalt støtte.

2.8 Omfanget av elsertifikatplikten

Et viktig spørsmål som departementet behandler, men ikke tar standpunkt til i sitt høringsnotat, er hvilke elektrisitetsleveranser som skal være beregningsrelevante. Konkret innebærer dette om industrien eller definerte bransjer skal være fritatt for sertifikatsplikten for ikke å få svekket konkurransekraften. I Sverige er visse industribransjer fritatt for sertifikatplikt.

Prinsipielt bør alle forbrukere behandles likt i forhold til kjøp av sertifikater. Industrien vil indirekte nyte godt av et sertifikatmarked ved at tilbudet av kraft øker og derved bidrar til en svakere prisutvikling på kraft. Det er videre viktig at merkostnadene for forbrukerne som følge av at støttesystemet etableres, blir så lave som mulig.

På den annen side vil det være et ønske at industrien ikke får svekket sin konkurransekraft. For å få mest mulig likhet med de svenske bestemmelser, kan et alternativ være at ei-intensive industriprosesser som i dag har fullt fritak for el-avgift, også fritas for sertifikatplikten. Dette vil i følge rapport utarbeidet av Econ medføre at andelen av netto sluttforbruk som ikke omfattes av sertifikatordningen, reduseres fra mer enn 46 % (dersom all industri fritas), til ca 28 %.

På denne bakgrunn bør omfanget av elsertifikatplikten gjøres så bred som mulig slik at et størst mulig kraftvolum omfattes av ordningen.

3. Forholdet til Sverige

Det fremholdes i lovutkastet at en rekke viktige forutsetninger må synkroniseres med det svenske lovforslaget dersom et felles marked skal fungere. Det er viktig at man finner frem til harmoniserte løsninger slik at systemet kan realiseres da en norsk ordning alene neppe vil gi tilstrekkelig stabilitet og forutsigbarhet. I tillegg kommer at et felles marked kan danne modell som gradvis kan utvikles til å omfatte andre land. EU følger utviklingen av den norsk-svenske modellen meget nøye og peker på at dette systemet kan være et eksempel for andre. Et utvidet samarbeid vil dessuten være en viktig forutsetning for utvikling av fornybar kraftproduksjon i Norge, med den positive effekten dette vil ha for kraftbalanse, miljø og verdiskaping.

Med vennlig hilsen
Enviro Energi ASA



Leif A. Hegna
Adm. direktør

Denne uttalelsen går også på vegne av:

Akershus Energi AS
Buskerud Kraftproduksjon AS
HelgelandsKraft AS
Lyse Energi AS
Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk FKF
Troms Kraft AS
TrønderEnergi AS