

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
041 1719 77	
DATO - 3 FEB. 2005	
AN	EKS.
586	

## Utkast til lov om pliktige elsertifikater

### Høringsuttalelse fra GreenStream Network AS

Vi viser til Olje- og energidepartementets brev av 24.11.2004 angående høring av utkastet til lov om pliktige elsertifikater.

Våre høringskommentarer følger nedenfor.

## 1. Innledning

GreenStream Network er et frittstående nordisk selskap som har spesialisert seg på tjenester knyttet til CO<sub>2</sub> handel, grønne sertifikater og andre miljørelaterte handelsderivater. Selskapet driver rådgivningsvirksomhet basert på omfattende analysearbeid rettet mot blant annet aktører som allerede produserer fornybar energi eller som har planer om utbygging av ny kapasitet. GreenStream Network er i tillegg rådgiver for selskaper som gjennom sin virksomhet har en posisjon i eller interesse av CO<sub>2</sub> markedet.

GreenStream Network har i forbindelse med system-gjennomgangen av det svenske elsertifikatmarkedet samt utredning av det norske elsertifikatregimet hatt flere rådgivningsoppdrag for svenske og norske myndigheter.

## 2. Generelt om innføring av elsertifikater

Utkastet legger opp til et felles marked for elsertifikat med Sverige, hvilket er fornuftig. Det er videre viktig og riktig at all ny fornybar produksjon som faller inn under de godkjente kategorier produksjon inkluderes i ordningen. Vurderinger knyttet til "grad av miljøvennlighet" evt andre graderinger av en ny utbygging bør helt riktig legges under konsesjonsbehandlingen.

Som helhet og konsept er derfor lovutkastet meget positivt, all den tid det vil kunne støtte opp om langsiktige mål for produksjon av fornybar energi i Norge på en kostnadseffektiv måte. Det er likevel slik at en del av de sentrale elementene i lovutkastet er utformet på en slik måte at de delvis vil kunne motarbeide de samme målsetninger som ordningen er ment å støtte opp under. Med bakgrunn i dette og at et felles norsk/svensk marked skal kunne fungere på en kostnadseffektiv måte, bør deler av det foreliggende lovutkast revurderes. Lovutkastet vil på denne måten kunne støtte opp om langsiktige mål for forbruk og produksjon av fornybar energi i Norge på en kostnadseffektiv måte.

## 3. Synspunkter på lovutkastet

### 3.1. Eksisterende og ny kapasitet

Samtidig som man legger til rette for å etablere ny fornybar produksjon er det (like) viktig å sikre en optimal drift av den eksisterende fornybare energiproduksjonen.

I høringsnotatet foreslås det at kapasitet for fornybar elproduksjon med byggestart før 1.1.2004 ikke skal inkluderes i sertifikatordningen. (Høringsnotatet pkt. 3.1, 5. avsnitt. Utkast til lov om pliktige elsertifikater, §7). Dette står i motsetning til den svenske ordningen, der eksisterende anlegg er inkludert.

En ordning som skal fremme elproduksjon basert på fornybare kilder må utformes slik at den også gjør det lønnsomt å utnytte eksisterende anlegg fullt ut.

Det finnes et potensial i den eksisterende produksjonen av fornybar energi. En optimal utnyttelse av denne kapasiteten er miljø- og naturmessig av større verdi enn den nye kapasiteten som kan bli bygget ut. Dette gjelder særlig i mindre anlegg og i anlegg hvor produksjonen i dag har en negativ eller marginal avkastning. En rekke slike anlegg produserer i dag langt under full kapasitet. Dette skyldes hovedsakelig at insentiver for vedlikehold og ettersyn ikke er tilstede.

Den viktigste grunnen til at eksisterende produksjon av el basert på biomasse ble inkludert i ordningen i Sverige, var å unngå at deler av denne produksjonen skulle gå over til fossilt brensel.

Erfaringene fra den svenske ordningen har vist at elproduksjonen i eksisterende anlegg har økt betydelig som en følge av at disse anleggene er inkludert i sertifikatordningen. Den totale produksjonen av fornybar el i det svenske sertifikatsystemet ble ca 10 TWh i løpet av de første 12 månedene (fra 1. mai 2003), mens den eksisterende produksjonen i 2002 ble anslått til ca 6 TWh. En stor del av økningen skjedde i anlegg som var i drift før sertifikatordningen ble innført, ikke minst innen produksjon av biokraft i den svenske skogindustrien.

Balanserte markedsforhold forutsetter likviditet i markedet. Dersom all eksisterende produksjon utelates, vil sertifikatberettiget produksjon i Norge ved starten av ordningen, 1. januar 2006, være tilnærmet null. Norsk etterspørsel vil det første året dermed bli dekket av eksisterende svensk produksjon.

De svenske sertifikatene som i dag utstedes stammer i stor grad fra kraftproduksjonsanlegg som eksisterte før gjennomføringen av det svenske sertifikatmarkedet. Fra vårt ståsted er det vanskelig å forstå den prinsipielle forskjellen mellom å benytte eksisterende norsk produksjon som "likviditetsstøtte" og å benytte eksisterende svensk produksjon til samme formål.

I den svenske Energimyndighetens rapport kommenteres problemstillingen på følgende måte (s. 61):

*"I Sverige diskrimineras inte mellom befintlig och ny produktion medan den föreslagna elsertifikatornningen i Norge med vissa undantagen fokuserar på ny produktionskapacitet med byggestart efter 1 januari 2004. I praktiken innebär detta att norske kvotpliktiga kommer att på den gemensamma marknaden få subventionera befintliga svenska anläggningar vilket kan anses orättvist och i förlängningen skapa ytterligare legitimitetsproblem."*

Mer tydelig kan vel knapt en av de mer sentrale effekter fra en ulik løsning på dette området uttrykkes. Interessant er det også at dette synspunktet fremmes fra svenske myndigheter!

En ulik definisjon av aksepterte produksjonskategorier i de to land som foreslått i lovutkastet vil altså føre til en subsidiering av eksisterende svensk produksjon fra norske forbrukere, og en tilsvarende diskriminering av eksisterende norsk fornybar produksjon, som f.eks vindkraft!

Et bedre alternativ vil være å i størst mulig grad kopiere den svenske ordningen hva gjelder denne bestemmelsen. For vannkraft vil grensen for eksisterende produksjon som inkluderes kunne legges noe over eller under den svenske 1,5 MW effekt grensen, som er basert på tidligere sær-svenske ordninger.

Konklusjonen i svenske Energimyndighetens rapport er at vesentlige forskjeller mellom landenes avgrensning av elsertifikatberettiget produksjon er uheldig, og at norsk og svensk lovgivning på dette punkt bør harmoniseres.

Departementets argumentasjon omkring behovet for å avgrense mot eksisterende elektrisitetsproduksjon i motsetning til behovet for likviditet i elsertifikatmarkedet er lite konsekvent. Det fremheves riktignok i høringsnotatet som en svakhet ved lovutkastet (og dermed ved den avgrensning av berettiget produksjon som er valgt) at likviditeten i det norske markedet vil være begrenset i en innledende fase. Denne svakheten er imidlertid i følge høringsnotatet til å leve med, fordi etableringen av et felles norsk-svensk elsertifikatmarked vil sørge for tilstrekkelig likviditet. Det som ikke påpekes i denne sammenheng er at de svenske elsertifikatene som kommer til i overveiende grad stammer fra produksjonsanlegg som eksisterte allerede før etableringen av det svenske elsertifikatmarkedet. Det er vanskelig å forstå den prinsipielle forskjellen mellom å benytte eksisterende norsk produksjon som "likviditetsstøtte" og å benytte eksisterende svensk produksjon til samme formål.

Forskjellene mellom den norske og den svenske tilnærmingen til et felles marked kan føre til at markedet ikke får den aksept som er nødvendig for en videre utvikling av markedet. Dersom systemet behandler norske og svenske aktører ulikt, eller om det oppstår et inntrykk av at norske forbrukere i stor grad støtter svensk energiproduksjon uten at denne støtten bidrar til å fremme lovens formål, så kan det oppstå krav om endringer av systemet. Dette vil igjen kunne svekke markedets forutberegnelighet både for elsertifikatberettigede og for aktører med plikt til å kjøpe elsertifikater.

### **3.2 Støtteordninger utenfor elsertifikatordningen**

En grunnleggende forutsetning for et norsk-svensk elsertifikatmarked er at ordningen skal være teknologinøytral og nøytral i forhold til geografisk plassering av de produksjonsanlegg som omfattes. I så fall vil handelssystemet gi incentiver til en mest mulig effektiv utbygging av fornybar produksjon innenfor markedets grenser. Disse forutsetningene vil imidlertid bare slå til dersom de øvrige rammevilkår for utvikling av fornybar kraftproduksjon er sammenlignbare mellom de landene som deltar i markedet.

I lovutkastet har man valgt å legge seg på den linje at kraftproduksjonsanlegg, for å være sertifikatberettiget, ikke kan ha mottatt andre former for offentlig tilskudd knyttet til etableringen av anlegget. I Sverige har man valgt å legge seg på en annen linje. For det første foreligger det ikke krav om tilbakebetaling av tidligere tildelt (til dels betydelig) investeringstilskudd. I tillegg har Riksdagen besluttet å sette av SEK 350 millioner til investeringstilskudd for såkalte pilotprosjekter for havs- og fjellbasert vindkraft. Den nylige

tildelingen av SEK 70 millioner til etablering av vindparken Utgrunden II indikerer at tilskuddsordningen har delvis overlappende formål med det planlagte felles elsertifikatmarkedet. Videre er det slik at mens det norske produksjonstilskuddet foreslås faset ut ved innføringen av elsertifikatmarkedet, så har den svenske Miljöbonusen blitt opprettholdt som en overgangsordning frem til 2009 for landbasert vindkraft. For off-shorebaserte vindkraftanlegg legges det i dag opp til opprettholdelse av Miljöbonusen.

### **3.3 Langsiktighet for investorer innenfor fornybar energiproduksjon**

Hvordan det foreslåtte markedet vil fungere, vil være avhengig av den politiske viljen til å følge opp de forutsetninger som loven bygger på gjennom hele lovens foreslåtte gyldighetsperiode. Den politiske risiko vil derfor være en viktig parameter for investorer og finansinstitusjoner.

De investeringer som så langt er gjort i ikke-lønnsom fornybar energiproduksjon i Norge hviler på tilsvarende forventninger om norske myndigheters vilje til å følge opp de initiativer som er tatt for å få produksjonsfasilitetene etablert, samt norske myndigheters vilje til å sørge for stabile tilskudds- og rammevilkår, slik at anleggenes investeringskostnad kan forsvares over anleggenes levetid.

Det var på tidspunktet for etablering av en rekke av de eksisterende anlegg for fornybar energiproduksjon (spesielt gjelder dette vindkraft) klart at slike offentlig tilskudd var en forutsetning for anleggenes lønnsomhet. Uttalelsen i høringsnotatet om at de investorene som var med på denne tidlige utviklingsfasen tok en (politisk) risiko er i så måte lite tillitvekkende for fremtidige investorer. Selv om det foreslåtte elsertifikatmarked gir noe større trygghet for langsiktigheten av tilskuddsordningen, er det et stykke på vei den samme politiske risiko man i dag ber de nye investorene om å ta.

### **3.4 Fastsetting av samlet elsertifikatkvote**

Lovutkastet legger opp til at den samlede kvoteforpliktelsen (elsertifikatkvoten) skal fastsettes som et fast produksjonsvolum, målt i TWh, og ikke som en prosentandel av de beregningsrelevante elleveransene. Dette avviker fra løsningen som er valgt i Sverige. Den foreslåtte løsningen vil også avvike fra EUs tilnærming i Fornybarhetsdirektivet, som i likhet med Sverige har knyttet målsetningen til å øke andelen fornybar energi av det totale energikonsumet, og ikke til produksjon av en gitt mengde fornybar energi. Et praktisk problem som oppstår ved at elsertifikatkvoten fastsettes i TWh er at elsertifikatpliktige ikke vil kunne beregne sin del av elsertifikatkvoten (og dermed kjøpeplikten) før etter utløpet av året. Dette vil kunne føre til usikkerhet omkring fremtidig prisdannelse i markedet fordi mange elsertifikatpliktige vil ha behov for å kjøpe eller selge elsertifikater i den korte perioden fra elsertifikatplikten blir fastsatt i januar til elsertifikatene må innløses 1. april.

Elsertifikatkvoten bør også i Norge fastsettes som en andel av de beregningsrelevante elleveransene i det aktuelle året. Denne løsningen vil være i samsvar med den løsning som er valgt i Sverige, og vil også bidra til større sikkerhet omkring fremtidig prisdannelse på elsertifikater.

### **3.5 Tildelingsperiode**

I det norske utkastet er det foreslått en begrensning av tildelingsperiode, som i dag ikke finnes i den svenske ordningen. (Lovutkastet, §9, 3. ledd). Biobasert energiproduksjon vil alltid ha en vesentlig kostnadsandel på råvare og vil dermed aldri stå igjen som et nedskrevet anlegg uten produksjonskostnader.

Vi mener det er vesentlig at den norske og svenske ordningen er likeverdige også på dette punktet, for å sikre at norske produsenter får samme rammevilkår som svenske.

### **3.6 Ordningens varighet**

Ordningens langsiktighet må utformes på en slik måte at det legges til rette for prosjektfinansiering av ny produksjon. Det er bred enighet innenfor bransjen om at hovedårsaken til at det så langt ikke er vedtatt utbygd ny vindkraftkapasitet med basis i det svenske elcertifikatmarkedet er nettopp mangel på langsiktighet i forhold til ordningens varighet.

Lovutkastet skisserer en modell hvor ordningen skal fases ut etter 20 år, og hvor det etter 10 år skal være en nedtrappende kvote. Samtidig åpnes det for en revurdering av denne bestemmelsen over tid. Dette vil virke som en relativ stor usikkerhet for markedsaktørene og vil bli priset inn i produktet på en slik måte at den kvotepliktige, dvs forbrukeren vil måtte betale for denne økte risiko i form av høyere pris på elektrisitet.

Forslaget som er skissert i lovutkastet innenfor dette området kommenteres også i den svenske "Etapp 3" rapporten fra Energimyndigheten som ble lagt fram like før årskiftet. Her skisseres en alternativ løsning som nå legges frem i Sverige (punkt 6.2.2);

*"Ett system utan slutdatum kan, givet att kvoterna tillåter det (hålls på konstant nivå under en längre period), bli självavvecklande om/när kostnaden för förnybar el hamnar i nivå med kostnaden för konventionell elproduktion. Det vill säga, elcertifikatsystemet avvecklar sig själv genom att elcertifikatpriset går mot noll när produktionen av förnybar el följd av till exempel teknisk utveckling inte längre är i behov av stöd för att konkurrera med annan elproduktion."*

### **3.7 Begrepet "bygggestart"**

Etter lovutkastets § 7 er tidspunktet for bygggestart avgjørende for om eksisterende produksjonsanlegg vil bli elsertifikatberettiget. Det legges opp til at det må foretas en "konkret vurdering av hvorvidt kriteriet er oppfylt". Etter lovutkastet må innehaveren av produksjonsanlegget "sannsynliggjøre og dokumentere" at bygggestart skjedde etter 1. januar 2004, eventuelt hvilke arbeider som var utført på dette tidspunkt.

Et eksempel på de praktiske og rettslige utfordringene som bygggestart som avgrensningskriterium kan føre til er vindparken på Nygårdsfjellet i Narvik (lenke til de

relevante dokumentene finnes på [www.nve.no](http://www.nve.no)) Alle nødvendige konsesjoner og tillatelser ble gitt høsten 2003. Vedtakene ble påklaget av flere parter, blant andre flere representanter for reindriftsnæringen. Klagene ble gitt oppsettende virkning, med den følge at de igangsatte anleggsarbeidene ble stanset. Først i juli 2004 ble NVEs vedtak stadfestet av Olje- og energidepartementet slik at byggearbeidene kunne fortsette. På denne bakgrunn fremstår det som uklart om denne vindparken vil tilfredsstillende vilkårene for elsertifikatberettigelse.

Produksjonsanleggenes produksjonsstart vil være et langt bedre kriterium for å skille elsertifikatberettiget produksjon fra ikke-elsertifikatberettiget produksjon. Tidspunktet for igangsatt produksjon vil være entydig og enkelt dokumenterbart.

Aktører som i perioden 1. januar 2003 til 1. januar 2004 av taktiske grunner utsatte byggestart av planlagte anlegg har altså bidratt til å forsinke utviklingen av ny fornybar energiproduksjon i Norge fordi disse prosjektene vil bli realisert på et langt senere tidspunkt enn først forutsatt. Allikevel vil innehavere av slike anlegg bli elsertifikatberettiget.

Andre aktører utsatte ikke byggestart til tross for en viss usikkerhet med hensyn til innhold av og tidspunkt for et nytt elsertifikatregime, men valgte i stedet å starte utbyggingen uten hensyn til mulig taktisk posisjonering. Disse prosjektene er et viktig bidrag til oppfyllelsen av regjeringens målsetning for ny fornybar energiproduksjon, men vil etter lovutkastet ikke bli elsertifikatberettiget. Resultatet blir at de som har posisjonert seg taktisk i forhold til et mulig fremtidig elsertifikatmarked blir belønnet, mens de som har vært villig til å bidra til utviklingen av ny fornybar energi i Norge, ut fra en forventning om at norske myndigheter hadde en langsiktig forpliktelse til å støtte slike initiativer, blir lovforslagets tapere.

I tillegg vil vi påpeke at karanteneperioden på fem år for nedlagte anlegg i den foreslåtte § 7 første ledd bokstav c) kan komme til å stå i motsetning til lovens formål, som er å øke produksjonen av fornybar energi. Bestemmelsen vil kunne lede til at produksjonsanlegg, som kunne ha produsert fornybar energi, vil stå stille i påvente av karanteneperiodens utløp.

I § 7 første ledd bokstav d) foreslår departementet at anlegg i drift før 1. januar 2004 som varig øker sin produksjonskapasitet etter dette tidspunkt, skal være elsertifikatberettiget for den økte produksjonskapasitet. Byggestart for kapasitetsutvidelsen er tilsynelatende ikke tillagt betydning. Dette betyr at prosjekter med byggestart før 1. januar 2004 likevel kan bli sertifikatberettiget dersom de kan karakteriseres som utvidelser av eksisterende anlegg og ikke som selvstendige produksjonsanlegg.

### **3.8 Den kvotepliktige**

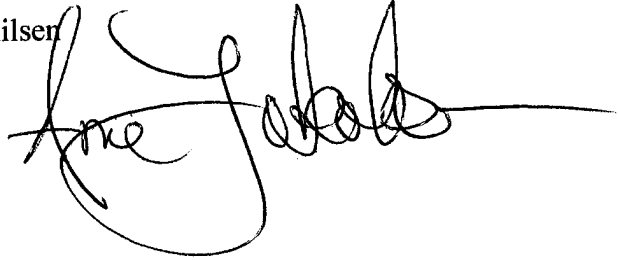
Forslaget om å legge kvoteplikten til den som leverer elektrisitet over nett kan slå negativt ut når det gjelder likviditeten i markedet. Mellomstore og større industribedrifter som i elmarkedet er så store at de kjøper inn kraft direkte fra produsent vil ikke være kvotepliktig, det vil derimot produsenten av denne kraften være! Denne type forbrukere som evt kjøper inn kraft fra leverandør-leddet vil heller ikke være kvotepliktig.

En alternativ løsning (tillegg til det eksisterende forslag på dette området) vil være å legge inn en terskel på et effektforbruk hvor forbrukere over dette vil være kvotepliktige.

Med Vennlig hilsen

Arne Jakobsen

Daglig leder

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Arne Jakobsen'. The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke extending to the right.