

Postmottak OED

Fra: Postmottak OED
Sendt: 3. februar 2005 07:04
Til: Kluge Marianne
Emne: VS: Høringsuttalelse - lovutkast om pliktige elsertifikater



NNV&NU -
ertifikathøring.doc ..

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
0411719-81	
DATO - 3 FEB. 2005	
AN 586	EKSP.

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

Fra: Hans Bøhle Aarhus [mailto:hba@naturvern.no]
Sendt: 2. februar 2005 18:16
Til: Postmottak OED
Kopi: nve@nve.no; energi-miljo.postmottak@stortinget.no
Emne: Høringsuttalelse - lovutkast om pliktige elsertifikater

Vedlagt følger Natur og Ungdom og Norges Naturvernforbunds høringsuttalelse.

Mvh.

--

Hans Bøhle Aarhus
Energirådgiver | Energy Advisor
Norges Naturvernforbund | Friends of the Earth Norway
e-mail: hba@naturvern.no
tel.: +47 23109627
mob: +47 92440133

www.naturvernforbundet.no

Olje- og Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Deres referanse 04/01719-1

Høringsuttalelse vedrørende lovutkast for pliktige elsertifikater

Norges Naturvernforbund (NNV) og Natur og Ungdom (NU) er, på visse vilkår, positive til en ordning med grønne energisertifikater. Disse vilkårene gjøres rede for lenger nede i teksten. Høringsnotatet avviker mye fra hva vi mener er et grønt, i betydningen miljøvennlig, sertifikatsystem for energi. For å få til en forsvarlig ordning må vannkraft taes ut av sertifikatsystemet. Fornybar varmeenergi bør komme med i ordningen for å stimulere alternativer til elektrisitet til oppvarming. Dette innebærer at ordningen ikke begrenses til å gjelde elektrisitet

Formålet med ordningen

Norge er i energisammenheng annerledeslandet. Vårt elektrisitetsforbruk er nesten 100% basert på vannkraft, uten klimautslipp, men med betydelige skader på naturens mangfold. Det overordnede målet med en sertifikatordning må være å bidra til lavere utslipp av klimagasser i fremtiden. Dette blir ikke resultatet dersom en større produksjon av energi spises opp av et økende forbruk.

Formålet med ordningen med grønne energisertifikater bør være å bidra til utbygging av miljøvennlig ny fornybar energi som i dag ikke er kommersielt lønnsom og stimulere utvikling og igangsetting av prosjekter med alle de nye fornybare energiteknologiene som trengs for å få et miljøvennlig energisystem.

OED har i høringsnotatet begrenset omfanget for ordningen til el-sertifikat. Med den utformingen som OED har foreslått, er det ikke lenger er en miljøbegrunnelse som er det sentrale for systemet. Etter vår oppfatning blir heller ikke nødvendige hensyn til natur og miljø konsekvensene av ordningen. Med de endringene vi foreslår vil systemet bli en ordning for ny grønn energi og begrepet grønne energisertifikater bør beholdes.

Lovens formål i § 1 må endres til:

"Lovens formål er å bidra til økt produksjon av miljøvennlig energi fra nye fornybare energikilder."

All ny vannkraft må ut av ordningen

Tiden for de store vannkraftutbyggingene er forbi. Norge har ikke mer vassdragsnatur å ofre. Å inkludere vannkraft i en sertifikatordning vil være en drastisk endring for de økonomiske rammebetingelsene for ny vannkraftutbygging i Norge. Resultatet vil bli at lite annet enn vannkraft vil bli bygget ut og sertifikatsystemet vil bli et skudd i baugen for de nye fornybare energiløsningene, altså det stikk motsatte av hva formålet med et grønt system er.

Vannkraft er en moden teknologi som har vært kommersielt tilgjengelig i lang tid. Også de mindre og små vannkraftverkene er meget attraktive under dagens økonomiske

betingelser. Dette er et forhold som alene tilsier at vannkraft ikke bør inkluderes i sertifikatssystemet. Et pliktig sertifikatssystem iverksettes for å stimulere til økt bruk av teknologi som ikke kan konkurrere med annen ny kraftproduksjon uten en form for støtte. Dersom vannkraft gjøres sertifikatberettiget vil den overstimuleres gjennom ekstra sertifikatinntekter til en virksomhet som lønner seg fra før. Eierne av vannkraftverk vil bli gratispassasjerer som kan nyte godt av en større fortjeneste, i stedet for at sertifikatinntektene går med til å dekke ekstrakostnadene ved å utvinne energi som bør foretrekkes av miljøhensyn, men som uten økonomisk støtte ikke kan konkurrere i markedet. De eksisterende skjevhetene i konkurransen mellom lønnsom vannkraft og ulønnsom alternativ energiproduksjon vil dermed forsterkes, ikke reduseres. Dette er det motsatte av effektiv miljøøkonomi. Det kan heller ikke være økonomisk effektivt å bruke mer enn nødvendig økonomisk innsats for å gjøre et gode tilgjengelig.

Et enkelt regnestykke for Saudautbyggingen viser at med salg av sertifikater vil kraftverket årlig få en ekstrarfortjeneste på ca 100 mill kroner. (Basert på svensk sertifikatpris 210 kr. pr. MWh. Kilde: Europower des. 2004). Dette er en utbygging som er lønnsom uten slik sertifikatinntekt og viser godt hvor feilslått det vil være å gi sertifikatrett til all vannkraft.

NVE viser i sin utredning at omkring 17- 20 TWh elektrisitet fra store vannkraftverk kan realiseres til en pris under 30 øre/kWh, mens potensialet for småskala vannkraft til tilsvarende pris er på nærmere 40 TWh. Hvor mye av dette som vil bli realisert er formelt avhengig av konsesjonsbehandlingen.

For vindkraft viser NVEs utredning at potensialet for utbygging til en pris under 30 øre/kWh er under 1 TWh. Mens det aller meste av andre nye fornybare energikilder har høyere produksjonskostnad enn dette.

Med høyere fortjenestemuligheter i vannkraft vil presset fra konsesjonssøkere og lokalsamfunn for økt utbygging bli større. Med et høyt politisk ambisjonsnivå for ny elektrisitet som inkluderer vannkraft vil naturhensynene under konsesjonsbehandlingen lett bli svakere. Dette bekreftet NVE i sitt grunnlagsnotat, og dette har vi også sett i praksis.

Fornybar varme inn

En grønn sertifikatordning må inkludere fornybar og miljøvennlig varme. Norge er i en særstilling med ekstremt høy bruk av elektrisitet til oppvarming og har en spesiell utfordring med å øke bruken av fornybar varme. Å inkludere grønn varme i sertifikatordningen vil være en god måte å stimulere til økt utbygging av miljøvennlig varme. Mye bioenergi og andre varmekilder er tilgjengelige uten store miljøkostnader sammenlignet med andre energikilder. Det er mulig å utforme sertifikatordningen på en enkel måte med et sertifikatssystem som gir både varme- og elektrisitetsproduksjon sertifikatrett.

Departementet har i lovutkastet forslått å ikke inkludere varme i en sertifikatordning. Det er lagt vekt på at varmemarkedet er mer sammensatt enn elektrisitetsmarkedet, at det vil være måle- og kontrollproblemer og at det ikke vil være forenlig med et internasjonalt sertifikatmarked for fornybar elektrisitet.

Denne begrunnelsen er ikke holdbar. Begge utredningene som ble gjort for departementet i forbindelse med stortingsmelding nr. 9 konkluderte med at det er kan være en god løsning å inkludere varme i et sertifikatssystem.

Econ sa i sin konklusjon: *"En sertifikatordning for grønn varme kan utformes slik at den ikke påfører varmemarkedet omfattende administrasjonskostnader, ved at utformingen baseres på eksisterende kundeforhold og målerutiner. [...] For å utforme en ordning som inkluderer det meste av varmeproduksjon og varmeforbruk uten høye måle- og*

kontrollkostnader er det nødvendig med utstrakt bruk av sjablongberegninger fra sertifikatmyndighetens side. Bruken av sjablongberegninger er ikke et avgjørende argument mot en sertifikatordning for grønn varme." Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF) uttalte blant annet: "Dersom man velger å innføre en sertifikatløsning i Norge er det lite hensiktsmessig å kopiere de utenlandske variantenes avgrensning til kraftsektoren. Årsaken ligger i den særnorske energisituasjonen med nær 100% vannbasert kraftforsyning og en ekstremt høy andel kraftbruk til romoppvarming."

Måling av varmeleveranser fra fjernvarmeverk foretas i dag og har god nøyaktighet. Der det ikke er etablert måling for varmeleveransen, kan det brukes omregningsfaktorer (sjablonger) fra brenselmengde til varmemengde for sertifikatretten. Sertifikatretten kan følge brenselet og gjør at måle- og kontrollkostnadene ved et sertifikatsystem kan holdes lave. Alternativt kan det settes krav om godkjente varmemåleutstyr for sertifikatrett, så får det være opp til hvert anlegg om de vil installere det for å få rett til sertifikater.

I Australia praktiseres det i dag et sertifikatsystem der det brukes sjablongberegninger for å utstede sertifikater til varme. Evalueringer viser at sertifikatsystemet fungerer godt og at en stor del av sertifikatene som er utstedt er gitt til varmeprosjekter. Oppslutning om ordningen har økt.

At varmemarkedet har en annen struktur enn elproduksjonen med langt flere og mindre anlegg, vil være positivt for et sertifikatsystem. Det vil bidra til økt sertifikatvolum, flere aktører og gi bedre likviditet i sertifikatmarkedet.

Hvis varme likevel ikke blir inkludert i sertifikatordningen må det innføres en støtteordning der prosjekter for grønn varme gis en garantert driftsstøtte minst tilsvarende elsertifikatprisen.

Energisparing

Strøm som blir frigjort ved energisparing er et like verdifullt bidrag til elforsyningen som ny produksjon. Målbart og dokumentert energisparing bør av den grunn være sertifikatberettiget. Som for varmeleveranser kan myndighetene stille dokumentasjonskrav som det blir opp til aktørene å etterkomme.

Miljøkrav for sertifikater

I dag skal hensynet til naturverdiene ved kraftutbygginger sikres igjennom konsesjonsbehandlingen. NVEs konsesjonsbehandling er i dag ikke betryggende miljøforhold, og mange naturskadelige utbygginger har fått konsesjon.

Med innføring av grønt sertifikatsystem vil flere prosjekter bli lønnsomme. Det må føre til at det settes en ny og strengere praksis for vektleggingen av miljøhensynene i konsesjonsbehandlingen. Sertifikatsystemet vil sørge for at hvis et utbyggingsprosjekt får avslag på konsesjon, vil et annet prosjekt bli bygget ut i stedet for. Mengden energi som skal bygges ut er bestemt av ambisjonsnivået i sertifikatsystemet.

Ved innføring av et grønt sertifikatsystem må konsesjonsprosessen forbedres for å styrke hensynet til naturverdiene. Det må bli satt strengere miljøkrav for tildeling av konsesjon, med det resultat at NVE må avslå alle prosjekter med betydelige negative miljøkonsekvenser.

Bare ren bioelektrisitet

For bioenergi skal det utarbeides særskilt forskrift som "skal reflektere at det kun er elektrisitet basert på ikke-fossile materialer av biologisk opprinnelse som er biologisk nedbrytbare, som vil være elsertifikatberettiget.". Denne skal også omhandle brenning av blandingsavfall. I Sverige er det bare kun rent bioenergi som gir rett til sertifikater. Med blandingsmateriale menes i Sverige avfall eller annet ikke-fornybart. Det må også gjelde i et norsk system.

Sertifikatordningen må ikke være teknologinøytral

Sertifikatordningen må være teknologispesifikk, ikke teknologinøytral slik OED har foreslått. For å få en god utnyttelse av alle de nye fornybare energiressursene er det viktig å ha et system som gir incentiver til utvikling av også de mindre modne og lite konkurransedyktige teknologier. En teknologispesifikk sertifikatordning vil stimulere til utvikling av ny teknologi samtidig som den sikrer at de mest kostnadseffektive prosjektene innen hver teknologi realiseres først.

Ulike fornybare teknologier må få ulike antall sertifikat per produserte MWh avhengig av teknologimodenhet og kostnadsnivå. For eks. kan vindkraft få 1, mens bølgekraft får sertifikater tilsvarende 1,8 ganger produksjonsvolumet. Ansvar for å fastsette dette forholdstallet bør legges til Enova som bør ha den nødvendige kompetansen for gjøre en slik vurdering..

Tilskudd i tillegg til sertifikater

I høringsnotatets paragraf 2.1 heter det at:

"Det vil gi dårlig oversikt og unødvendige kostnader å ha to ulike ordninger for fremme av de samme teknologiene. Et elsertifikatmarked må derfor anses å være et alternativ til dagens virkemidler for de aktuelle teknologiene.."

Vi oppfatter dette som at de teknologiene som er omfattet av sertifikat systemet vil bli avskåret fra å få investeringsstøtte igjennom Energifondet. Sammen med et teknologinøytralt sertifikatsystem vil det betyr kroken på døra for bruk av de mindre modne fornybare energiteknologiene som ikke er tatt med i sertifikatsystemet. Dette må primært løses med å ha et teknologispesifikt system, jf. begrunnelsen i forrige avsnitt. Men dersom vårt forslag der ikke taes til følge og det gjennomføres en teknologinøytral ordning, er det viktig at det åpnes for at Enova kan gi investeringsstøtte i tillegg til sertifikatrett for mindre modne teknologier.

Kan ha forskjellig sertifikatsystem fra Sverige

Forslaget fra OED synes å være sterkt preget av målet om et felles system med Sverige. Det er avgjørende at det velges et system som bidrar til økt bruk av ny miljøvennlig fornybar energi i Norge. For å få til det trengs et system som er forskjellig fra det som er i Sverige fordi utgangspunktet er ulikt i de to landene.

Den internasjonale delen av systemet vil være handel med sertifikatene. Det er lite trolig at et internasjonalt system blir enhetlig når det gjelder utforming eller godkjente teknologier. Eksempler på dette er blant annet at torv er med i det svenske systemet. Torv er ikke godkjent gjennom EUs fornybart direktiv og lite aktuelt som en del av et norsk sertifikatsystem. Sertifikatmarkedet er ikke direkte knyttet til EUs fornybart direktiv. På samme måte som torv er med i Sverige, kan varme være med i et norsk

sertifikatsystem, selv om dette ikke er en del av direktivet. Hva som får sertifikater kan være forskjellig fra land til land, avhengig av nasjonale behov, mens sertifikatene som er utstedt er like for fri handel i et handelssystem med Sverige og eventuelt senere et større internasjonalt system.

Departementet argumenterer med at forskjeller i systemene vil føre til skjevhet og at et smalere system i Norge vil kunne føre til at Norge finansierer utbygging av produksjon i Sverige. Dette er ikke nødvendigvis riktig. Hvordan balansen i et nordisk sertifikatmarked blir er avhengig av flere andre forhold enn hvilke teknologier som er godkjent og da spesielt størrelsen på kvoteplikten. Greenstream Network sier i sin utredning for NVE, "Vurdering av markedsvirkinger av ulike kriterier i Norge og Sverige", at *"Uansett valg av variabler og kalibrering av rammebetingelser i Norge og Sverige vil det i praksis være umulig å konstruere et felles marked hvor den innefor hvert land er en fullkommen balanse mellom tilbud og etterspørsel etter sertifikat"* og *"et felles marked vil kun fungere like "godt" eller "dårlig" uavhengig av om man oppnår tilnærmet balanse mellom de to land, evt. om kvoteprisen er like høy etc."*

Det svenske systemet som allerede har en stor andel bioenergi og atomkraft i energiforsyningen sin har inkludert all ny vannkraft. Dette er likevel intet avgjørende argument for at det må gjøres i Norge. I Sverige er det begrenset mengde ny vannkraft som kan bygges ut. Andre energikilder er derfor nødvendige i tillegg for å dekke sertifikatomfanget. Norsk vannkraft kan også påvirke et svensk system i negativ retning ved at det blir mindre bioel, vindkraft m.m. i Sverige som følge av stor norsk vannkraftutbygging med sertifikater.

Dersom departementet mener det ikke er mulig å ha et felles system med forskjellige sertifikatkrav, mener vi at Norge må velge å gjennomføre et godt nasjonalt system, framfor et dårlig felles system.

Ved å ha med fornybar varme i et norsk sertifikatsystem vil et nasjonalt marked få tilstrekkelig sertifikatomfang til å gi god likviditet for sertifikathandel. Mangel på likviditet for handel er derfor ikke noe avgjørende argument mot muligheten for å gjennomføre et nasjonalt system.

Hvem skal være sertifikatpliktig?

Departementet foreslår: *"Lovforslaget legger elsertifikatplikt på enhver som leverer elektrisitet over nett til sluttbruker."*

Vi mener at det prinsipielt det er riktig at all forbrukere av energi må bidra til å få til en mer miljøvennlig energisituasjon. Sertifikatplikten må derfor utvides til også å gjelde for alt strømforbruk, ikke bare de som får levert strøm fra en ekstern leverandør. Dette gjelder for plattformene i Nordsjøen og andre større forbrukere som har egenproduksjon. Kraftkrevende industri bør inkluderes i sertifikatplikten. Vi mener at sertifikatplikten bør gjelde alt elforbruk i Norge.

Sertifikatplikten må også omfatte alle forbrukere av fossil energi til energiformål. Uten det vil det føre til en forbedring av konkurransesituasjonen for fossil energi til oppvarmingsformål. Dette er stikk i strid med intensjonen for et grønt sertifikatsystem, og må unngås. Dersom det ikke innføres sertifikatplikt for fossil energi til energiformål må det kompenseres med å øke avgiftsnivået på fossil energikilder tilsvarende. Loven bør også omfatte Svalbard.

Ambisjonsnivå

Departementet har ikke lagt fram noe forslag til ambisjonsnivå, men skriver at det vil komme i odelstingsproposisjonen som planlegges fremlagt våren 2005.

En rapport utarbeidet for NVE i 2003 dokumenterte et realistisk potensial på 29.8 TWh ny bioenergi i Norge. Norsk Bioenergiforening sier at 10 TWh ny bioenergi er en realistisk målsetning innen 2016. For vindkraftprosjekter er det i dag søkt og forhåndsmeldt tilsvarende over 12 TWh, og NVE sier i sin utredning av sertifikatsystemet at 12 TWh vindkraft er realiserbart innen 2016. I tillegg kommer andre fornybare energikilder og eventuelt bruk av varmepumper til varmeproduksjon.

Hva som er et ønskelig ambisjonsnivå avhenger av hvilke energiformer som omfattes av ordningen. Vårt forslag om å inkludere varme innebærer at ambisjonsnivået kan legges betydelig høyere enn hvis varme utelates. NNV ønsker et høyt ambisjonsnivå, men forutsetter at ordningen styrer i en annen retning enn den tradisjonelle i Norge, der man har lagt opp til stadig økt utnyttelse av fornybar energi, men hvor inngrepene ødelegger stadig mer av naturens mangfold.

Lengre tidshorisont både for sertifikatrett og for hele ordningen

Støtte til utvikling og utbygging av ny fornybar energi vil være nødvendig i lang tid fremover. Departementet har foreslått en opptrappings, og nedtrappingsperiode på 10 år hver. Vi mener det er viktig å ha et lenger tidsperspektiv og forslår at opptrappingsperioden økes til 15 år.

Ut over denne tidsperioden vil det trenge en aktiv politikk for å fremme bruk av nye fornybare energikilder. Det vil trenge helt fram til at all bruk av fossil energi er erstattet, noe som vil ta lenger tid enn 15 år. Teknologiutvikling vil sannsynligvis redusere for fornybar energi, og andre virkemidler som kostnad for utslipp av klimagasser vil øke kostnaden for bruk av fossil energi. Behovet for ekstra støtte igjennom et grønt sertifikatsystem om 15 år er derfor vanskelig å si noe bastant om nå. Vi støtter derfor forslag om en tidsavgrenset ordning, med en grundig evaluering i god tid før siste året med opptrapping. Her må en videreføring av ordningen og videre økning i ambisjonsnivået avklares lang tid i forkant for å ivareta den nødvendige forutsigbarheten, og ikke som nå hvor investeringer har stoppet opp i påvente av avklaringer av rammebetingelsene.

Departementet skriver selv i høringsnotatet at *"Elsertifikatmarkedet bør være langsiktig for å begrense investeringsrisikoen og unngå unødvendig høye elsertifikatpriser."*

Vi mener at sertifikatretten derfor bør økes til 15 år for å gi støtte i en lenger del av produksjonsperioden å gi et mer langsiktig og bedre finansieringsgrunnlag for de nødvendige investeringene.

Sertifikatrett for anlegg før 2004

Departementet skriver: *"Det er derfor ikke lagt opp til å utstede sertifikater til anlegg med byggestart før 1. januar 2004..... Norge har i svært begrenset grad hatt slike driftsstøtteordninger og er ikke avhengig av å konvertere støtteordninger inn i elsertifikatmarkedet."*

Det foreslås at igangsatt vindkraft etter 1.1.2004 kan få sertifikatrett dersom de betaler tilbake investeringsstøtten de har mottatt.

Forutsatt at vannkraft ikke blir med i sertifikatordningen, foreslår vi at all eksisterende produksjon som tilfredsstillert sertifikatkravene kan få sertifikatrett Tidligere utbetalt investeringsstøtte må betales tilbake i bytte mot sertifikatrett som en frivillig ordning ved

oppstart av sertifikatordningen. Sammen med inkludering av fornybar varme i sertifikatsystemet, vil en slik ordning kunne gi økt mengde sertifikater og likviditet i sertifikatmarkedet fra starten av.

Den tilbakebetalte investeringsstøtten må tilbakeføres til Energifondet og forvaltes av Enova.

Ikrafttredelse

Departementet understreker selv at forutsigbarhet er det viktigste kriteriet for en vellykket sertifikatordning. Usikkerheten så langt har vært stor. Manglende avklaring og overgangsordning har begrenset investeringene.

Det legges opp til at loven først trer i kraft når de nødvendige avklaringene med Sverige er gjort. Det åpnes for at det kan ta lenger tid enn 1. januar 2006 og at det kan da være nødvendig å justere noen av lovbestemmelsene.

Som omtalt i eget kapitel så er det mulig for Norge å ha et nasjonalt sertifikatsystem ikke tilknyttet Sverige. Dette innebærer at dersom forhandlinger med Sverige trekker ut, så er det ikke noen begrunnelse for å utsette innføringen. Da får et norsk system settes i gang og eventuelle forhandlinger med Sverige om sammenkobling får fortsettes parallelt med igangsetting i Norge.

Gebyr og garantipris

Departementet foreslår et overtredelsesgebyr beregnet ut fra gjennomsnittlig sertifikatpris i det enkelte år. Vi støtter en slik beregningsmetode for gebyrer.

Straffen for overtredelse må gjøres på samme måte som det er for kvoteloven som ble innført fra nyttår. I tillegg til overtredelsesgebyret må opprettholdes sertifikatplikten ved at det må leveres inn tilsvarende mange flere sertifikater året etter. Kvotesystemet og et pliktig sertifikatmarked er to lignende virkemidler og det er da naturlig å ha samme type reksjon ved ikke oppfyllelse av kvote/sertifikatplikten. Dette vil sikre at den manglende oppfyllelse av sertifikatmålet ett år vil bli tatt igjen året etter.

I tillegg bør innbetalt gebyr enten gå tilbake til de som leverer sertifikater, eller inngå i energifondet slik at de pengene som kommer inn i gebyr brukes til å ny utvikling av fornybare energiteknologier.

Med vennlig hilsen

Ane Hansdatter Kismul
Leder i Natur og Ungdom
Postboks 4783 Sofienberg
0506 Oslo
91 12 34 62
ane@nu.no
www.nu.no

Lars Haltbrekken
Nestleder i Norges Naturvernforbund
Postboks 342 Sentrum
0101 Oslo
916 12 191
tk@naturvern.no
www.naturvern.no

Kopi til:

Norges vassdrags- og energidirektorat
Stortingets Energi- og Miljøkomité