

Olje- og energidepartementet
v/ Per H. Høisveen og Kjell Alstad
Einar Gerhardsens plass 1
0179 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
04 / 1719 - 89	
DATO - 4 FEB. 2005	
AN	ESP.

Adresse:
7465 Trondheim
Resepsjon:
Sem Sælands vei 11
Telefon: 73 59 72 00
Telefaks: 73 59 72 50
www.energy.sintef.no

Foretaksregisteret:
NO 939 350 675 MVA

Deres ref.:
04/01719-1

Vår ref.:
OWE/stlu

Sak:
.06

Trondheim,
2005-02-01

HØRINGSUTTALELSE – OM UTKAST TIL LOV OM PLIKTIGE ELSERTIFIKATER

Helhetsinntrykket er at utkast til lov om pliktige elsertifikater er nøye gjennomtenkt og godt utformet. Spesielt støtter vi vektleggingen av at lovgivningen i Norge og Sverige må harmoniseres i størst mulig grad. Vi støtter også forslaget om å tillate sparing av elsertifikater fordi dette stabiliserer sertifikatprisene. Nedenfor følger overordnede kommentarer om bruk av elsertifikater for å oppnå miljøgevinster samt kommentarer til den spesifikke utformingen som er foreslått.

1. Om bruk av elsertifikater for å oppnå miljøgevinster

Motivasjonen for å innføre elsertifikater er først og fremst ønsket om å begrense utslippene av klimagasser. Vi vet imidlertid at en ordning med elsertifikater *ikke* gir kostnadseffektive utslippsreduksjoner blant annet fordi ordningen kun gjelder for elektrisk energi. Uniforme klimagassavgifter eller ett inkluderende kvotesystem for alle klimagassutslipp i alle land ville derimot gi kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Ordningen med elsertifikater kan imidlertid være et gunstig virkemiddel for å oppnå konkrete resultater på kort sikt innenfor kraftsektoren.

Russlands ratifikasjon av Kyotoprotokollen medfører at denne vil tre i kraft og bli internasjonal lov. Protokollen begrenser utslippene av klimagasser i perioden 2008 – 2012. Flere land, deriblant Norge og EU planlegger også kvotesystemer for klimagasser i perioden før 2008. Det er grunn til å tro at ulike kvotesystemer slås sammen etter hvert slik at utslippsreduksjonene skjer der dette er billigst. Den internasjonale utviklingen går derfor i retning av et kostnadseffektivt system for utslippsreduksjoner – iallfall for de landene som omfattes av Kyotoprotokollen.

Det gjenstår imidlertid å se om Kyotoavtalen vil virke etter hensikten, og utslippstaket er uansett relativt høyt. Dessuten er det svært usikkert om landene forplikter seg til ytterligere utslippsreduksjoner for perioden etter 2012. Økt støtte til fornybar kraftproduksjon kan derfor virke gunstig på den internasjonale utviklingen. For det første vil økningen i fornybar kraftproduksjon erstatte kraftproduksjon basert på fossilt brensel, og dette gir reduserte utslipp. Det blir derfor enklere for landene å overholde forpliktelsene i protokollen, og dette øker sannsynligheten for at avtalen ikke uthules på et senere tidspunkt. For det andre vil reduserte utslipp fra kraftproduksjon gi reduserte

priser på klimagasskvoter, og dette er landenes marginalkostnad ved ytterligere utslippsreduksjoner – gitt all annen lovgivning. Litt av den reelle kostnaden av utslippsreduksjonene skjules derfor dersom det eksisterer egne støtteordninger for fornybar kraftproduksjon. Vi tror derfor økt støtte til fornybar kraftproduksjon både kan bidra til at Kyotoprotokollen virker etter hensikten og til at det blir enklere å få i stand en ny avtale for perioden etter 2012. Elsertifikatsystemet er derfor en god ordning for miljøet. Andre faktorer, f.eks utviklingen i USA og Kina har imidlertid langt større betydning.

2. Tildeling til eksisterende anlegg

Det er foreslått at det kun skal tildeles sertifikater til anlegg med byggestart etter 1.1.2004. Dette reduserer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å få inn en viss mengde ny fornybar elektrisitet fordi kvoteplikten kan reduseres.

En bør imidlertid ha et bevisst forhold til hvilken *tradisjon* norske myndigheter velger for denne typen tildelinger (Elsertifikater, CO2 kvoter). Dersom en kun tildeler elsertifikater til anlegg som nettopp er etablert når lovutkastet legges frem vil sannsynligvis potensielle investorer forvente en liknende atferd hvis det blir aktuelt å innføre et liknende system en annen gang. Som en konsekvens vil de utsette lønnsomme investeringer i påvente av lovgivningen – og dette vil gi samfunnsøkonomiske tap. Dersom en vil unngå disse virkningene bør en derfor tenke gjennom når aktørene anså det som realistisk mulighet at det kunne komme et markedsbasert støttesystem for ny fornybar kraftproduksjon i Norge.

Vi tror flere aktører vurderte muligheten for et slik system allerede før EUs Fornybardirektiv kom i 2001. Vi foreslår derfor at en tildeler sertifikater til alle anlegg som er etablert etter 1.1.2001. Ifølge Nordels statistikk økte normal vannkraftproduksjon med under 300 GWh i perioden 2001-2003. I tillegg bør alle eksisterende vindkraftanlegg få sertifikater slik at en ikke straffer dem som har vært visjonære ved å ta i bruk miljøvennlig teknologi.

3. Høyere sertifikatpris ved en begrenset tildelingsperiode

Det er foreslått at tildelingsperioden begrenses til 10 år. Dette vil redusere lønnsomheten for ny fornybar kraftproduksjon for en gitt sertifikatpris. For å få inn en viss mengde ny fornybar produksjon må derfor prisene være høyere enn hvis tildelingsperioden var lenger eller ubegrenset. Hvis anleggenes levetid er 30 år og vi antar en kalkulasjonsrente på 5% må sertifikatprisene dobles i forhold til et system hvor det tildeles sertifikater i hele levetiden dersom investeringenes nåverdi skal være den samme. I høringsnotatet nevnes det at en lengre tildelingsperiode gir større usikkerhet mht inntektene fra anlegget og at investorer misliker slik risiko. Det er imidlertid liten grunn til å tro at en ekstraintekt kan gi redusert investeringslyst selv om ekstraintektens størrelse er usikker. I et ekstremtilfelle hvor aktuelle investorer krever en nedbetalingstid på mindre enn 10 år vil ikke det foreslåtte systemet kreve høyere sertifikatpriser enn et system med tildeling i hele levetiden.

4. Garanti pris for elsertifikater

Det er foreslått at det ikke skal være en garanti pris for elsertifikatene. Dersom en tror potensielle investorer er risikoavers vil imidlertid en garanti pris øke investeringslysten og dermed redusere sertifikatprisene selv om garanti prisen er langt under sertifikatprisens forventningsverdi. Vi anbefaler at det innføres en garanti pris på for eksempel 50 NOK/MWh.

5. Et absolutt tak på straffeavgiften

Det er foreslått at straffeavgiften for manglende innlevering av sertifikater skal være en funksjon av gjennomsnittlig spotpris, og vi har ikke funnet henvisninger til at det skal være en øvre grense for straffeavgiften. Elsertifikatsystemet kan imidlertid gi uønskede virkninger dersom en ikke setter en absolutt øvre grense for straffeavgiften. Årsaken er først og fremst at mengden sertifiserbar produksjon i et bestemt år er svært avhengig av hvordan været har vært det siste året.

La oss for eksempel studere prisdannelsen for det siste året, dvs. for 2024. Dersom tilgangen på sertifikater (sertifikatlager pluss tilgang i 2024) er så stor at en med 100% sikkerhet har et sertifikatoverskudd blir likevektsprisen for sertifikater 0 i 2024. Dette vil ikke være det mest sannsynlige utfallet siden rasjonelle aktører vil fase inn investeringene i ny fornybar produksjon slik at de får en fornuftig pris for sertifikatene. Det er derfor grunn til å tro at det kan oppstå et sertifikatunderskudd det siste året dersom været er ugunstig, og sannsynligheten for dette må være stor nok til at aktørene tar hensyn til dette når de faser inn investeringene. Men hva skjer i dette systemet dersom det ikke er satt en absolutt grense for straffeavgiften og denne er en funksjon av gjennomsnittlige priser? Anta at spotprisen på sertifikater er 200 NOK/MWh og at straffeavgiften er 50% høyere, 300 NOK/MWh. Hvis det er et underskudd på sertifikater må noen betale straffeavgiften, og dermed presses også spotprisene opp til 300 NOK/MWh. Men siden straffeavgiften er 50% høyere enn spotprisen må straffeavgiften bli 450 NOK/MWh. Da presses spotprisen opp til 450 NOK/MWh og straffeavgiften opp til 675 NOK/MWh, osv, osv. I noen tilfeller kan kanskje prisspiralen stoppes ved at en kan få ut mer sertifiserbar produksjon fra eksisterende anlegg. Hvis dette ikke er tilstrekkelig må sertifikatprisen bli så høy at kraftforbruket reduseres så mye at det blir en balanse i sertifikatmarkedet. Siden etterspørselen etter elektrisk kraft reagerer relativt lite på prisvariasjoner kreves relativt store prisøkninger til sluttbrukerne av elektrisk energi (og ekstreme sertifikatpriser), spesielt dersom kraftkrevende industri ikke deltar i sertifikatmarkedet. En kan altså risikere at elektrisitetsmarkedet blir ustabil dersom en ikke innfører en absolutt øvre grense for straffeavgiften på sertifikater. Denne typen effekter kan en også få i alle år før 2024 dersom en har vært uheldig med været og sertifikatlageret ikke er stort nok.

Vi foreslår at det innføres en absolutt øvre grense for straffeavgiften f.eks på 300 NOK/MWh dersom det tildeles sertifikater i hele levetiden for sertifiserte anlegg. Dersom det kun tildeles sertifikater i 10 år bør straffeavgiften være langt høyere, f.eks. dobbelt så stor.

6. Lovens varighet

Det er foreslått at loven skal opphøre i 2025. Det er flere uheldige virkninger av denne begrensningen. For det første kan en risikere at en del svenske anlegg som har skiftet til biobrensel pga. sertifikattildelingen skifter tilbake til fossil energi etter tildelingsperioden. For det andre gir en kortsiktig tildelingsperiode insentiver til å investere i utstyr med relativt stor andel (reversible) driftskostnader fremfor utstyr med store investeringskostnader (som vindkraft). Dessuten øker sertifikatprisene.

Det kan tenkes at departementet legger til grunn at vi vil ha et velfungerende kvotesystemer for klimagasser innen 2025 slik at elektrisitetsprisen vil gi de rette insentivene til fornybar kraftproduksjon uten at slike produsenter mottar noen form for tilleggsstøtte. Men dersom dette ikke slår til og den politiske utviklingen blir annerledes kan det bli stilt spørsmålsteget ved hvor troverdig det er at systemet faktisk vil bli nedtrappet slik det er foreslått. Det er for eksempel ikke urealistisk at Norge som et EØS land (evt. EU land) blir tvunget med i et felles sertifikatsystem for hele EU. Vi tror det vil være bedre å ta utgangspunkt i at den fremtidige lovgivningen er usikker og avhengig av internasjonale forhold som vi kun i liten grad rår over. Vi tror derfor det vil være bedre å ikke fastsette en utløpsdato for selve loven om pliktige elsertifikater. Følgelig vil det heller ikke være et behov for å definere en bestemt nedtrapping av kvoteplikten eller en begrenset tildelingsperiode. Et bedre alternativ vil sannsynligvis være å definere den korteste tildelingsperioden en produsent kan risikere, for eksempel 10 år. Og hvis noen anlegg blir etablert så sent at de har fått en kortere tildelingsperiode enn 10 år når en har bestemt at systemet skal opphøre, kan disse produsentene godtgjøres med en bestemt driftsstøtte pr. MWh produsert for gjenstående år slik at total støtteperiode blir 10 år.

Med vennlig hilsen
for SINTEF Energiforskning AS

Petter Støa
for Sverre Aam
administrerende direktør

Ove Wolfgang

Ove Wolfgang
forsker