

Saksbeh./adm. enhet/tlf.nr:

Lars Svindal/UI/22527938

Vår ref. (oppgis ved svar):

08/19

Deres ref.

08/00718-1Vår dato:
12.03.2008Side:
1/6Deres dato:
01.02.2008Olje- og Energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
08 / 00718 2	
DATO 13 MARS 2008	
AN	EKSP.

Høringssvar vedrørende EU-kommisjonens forslag til direktiv for å fremme bruk av fornybare energikilder

Innledning

Det vises til brev fra Olje- og energidepartementet av 1. februar 2008 vedrørende synspunkter til EU-kommisjonens forslag til direktiv for å fremme bruk av fornybare energikilder.

EUs motivasjon for å stimulere til utbygging av fornybar energiproduksjon er å redusere utslippene av klimagasser, og å redusere EUs avhengighet av importert energi. Siden norsk kraftproduksjon i all hovedsak er basert på fornybare energikilder, og vi generelt har rikelig tilgang på nasjonale energiresurser, er Norges utgangspunkt svært forskjellig fra de fleste land i EU.

I tillegg til eksisterende produksjon av fornybar vannkraft har Norge et stort potensial for utvikling av fornybar kraft i form av offshore og onshore vindkraft, utvidelse og opprustning av eksisterende vannkraft og utbygging av småkraft. Skal de ambisiøse målene om fornybar energi nås på en kostnadseffektiv måte er det viktig at de prosjektene med lavest kostnader bygges ut først. Alt annet likt bør derfor mange norske prosjekter bygges før andre, mindre kostnadseffektive prosjekter i Europa. På denne bakgrunn er det viktig at forslaget til direktiv for å fremme bruken av fornybare energikilder ikke inneholder begrensninger for effektiv handel med kraft over landegrensene, og at norsk fornybar kraft kan regnes inn under de nasjonale målsetningene til EU-landene.

Statnett har i høringssvaret valgt å fokusere på de områdene hvor fornybardirektivet kan være utfordrende i forhold til Statnetts oppgaver som TSO. Dette gjelder først og fremst artikkel 14. Statnett er skeptisk til den foreslåtte endringen, sammenlignet med gjeldende direktiv (2001/77/EC), knyttet til å prioritere tilgang til nettet for fornybar energi. I forslaget er ordlyden skjerpet fra "may provide..." til "shall provide for priority access to grid system". Vi er særlig bekymret dersom dette innebærer en form for ubetinget investeringsplikt for Statnett.

Storstillt utbygging av vindkraft vil medføre behov for nye mellomriksforbindelser. Det er viktig at en videre utvikling av det europeisk transittoppjøret ikke gir feil insentiver i forhold til slike investeringer.

Videre har Statnett lagt vekt på å omtale direktivets forslag til ordning med opprinnelsesgarantier. Det er positivt at direktivet gir krav og incitament til økt produksjon av

Dok. id: 1250828

Statnett SF
Husebybakken 28B
0379 OSLO**Postadresse**
PO Box 5192 Maj.
0302 OSLO**Telefon**
22 52 70 00**Telefaks**
22 52 70 01**Foretaksregister**
NO 962 986 633 MVA

fornybar kraft. Samtidig er Statnett skeptisk til at hovedformålet med opprinnelsesgarantien er endret til å være handel med måloppnåelse, som kun kan gjøres mellom medlemsland og med svært begrensede muligheter.

Statnett vil også gi noen kommentarer knyttet til bruk av biodrivstoff siden dette er en alternativ energikilde for Statnetts reservekraftverk. I tillegg gis det noen generelle kommentarer til direktivet og rollen som systemansvarlig i et marked med stort innslag av fornybar energi.

Artikkel 14 (om adgang til nettet)

Statnett skal i følge sine vedtekter *"ha ansvar for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft"*. For investeringer i ny kapasitet er dette operasjonalisert gjennom at Statnett benytter samfunnsøkonomisk lønnsomhet som beslutningskriterium. Dette betyr at Statnett legger til rette for og utvikler kraftsystemet på en slik måte at det skapes størst mulig verdier for det norske samfunnet.

Integrasjon av markedene

EUs mål om 20 prosent produksjon fra fornybare energikilder innen 2020 vil innebære omfattende utbygging av vindkraft. På grunn av vindkraftens ufortsigbare produksjon, og at den typisk vil være lokalisert i områder med lite forbruk, vil dette kreve betydelig investeringer i nye overføringsforbindelser. Dette gjelder både internt i land og mellom land. Med de egenskapene norsk vannkraftproduksjon har, er det nærliggende å anta at en del av løsningen vil være en betydelig økning i overføringskapasiteten fra Norge til kontinentet.

Statnett vurderer flere kabelprosjekter til Europa. En viktig parameter for lønnsomheten av slike forbindelser er kostnader for transitt eller Inter TSO Compensation (ITC). De europeiske TSOene har gjennom ETSO etablert en frivillig ordning for ITC. Avtalen for 2008 og 2009 gir Norge en kostnad på ca 17 M€ per år. Simuleringer med ulike modeller har vist årlige kostnader på opp til om lag 80 M€ per år. Dette viser at det er stor usikkerhet knyttet til økonomiske konsekvenser av ITC. Jo høyere kostnaden for ITC blir, jo mindre sannsynlig er det at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme blir gjennomført. Færre forbindelser mellom Norge og kontinentet vil medføre at det samlet sett vil bli større kraftproduksjon fra fossile energikilder.

Tilgang til nettet

I det foreliggende forslaget til direktiv legges det i artikkel 14 opp til flere krav til TSO'en for å sikre integrasjon av fornybar energi i det eksisterende energisystemet. Flere av disse ser etter sin ordlyd ut til å kunne skape problemer for Statnett, og innebærer en skjerpelse sammenlignet med gjeldende fornybardirektiv. I artikkel 14, pkt. 2 er det blant annet krav til TSO'en om å:

- *"guarantee the transmission and distribution of electricity produced from renewable energy sources. They shall also provide for priority access to the grid system of electricity produced from renewable energy sources"*
- *"When dispatching electricity generating installations, transmission system operators shall give priority to generating installations using renewable energy sources"*

En effektiv utvikling av kraftsystemet forutsetter samspill og effektive beslutninger hos både nasjonale og internasjonale aktører og myndigheter. Kravene som stilles i artikkel 14.2 vil kunne innebære en ineffektiv utvikling av kraftsystemet, med høyere kostnader for nettkundene og større miljøbelastninger enn nødvendig. Dette er særlig knyttet til lokalisering av ny produksjon (*"provide priority access to the grid.."*) og kapasitet på nye linjer (*"guarantee the transmission.."*).

Sammenlignet med gjeldende direktiv legges det her opp til en innstramning ved at TSO'en SKAL tilrettelegge for prioritert tilgang for elektrisitet basert på fornybare energikilder. En slik innskjerping vil etter Statnetts vurdering kunne føre til en ineffektiv utvikling av det europeiske kraftsystemet.

I tillegg ser Statnett store utfordringer i forhold til driften av nettet dersom det legges føringer på hvilke krav til energikilder som kan benyttes ved oppregulering/nedregulering av produksjon for

å sikre balanse i systemet. Her må markedet, gjennom blant annet regulerkraftmarkedet, få lov til å virke fullt ut.

Konsekvensen av prioritet for fornybar elektrisitet bør i tillegg vurderes opp mot eldirektiv 2003/54/EF, som i artikkel 20 har regler om tredjepartsadgang. Tariffer og vilkår skal være nøytrale og ikke-diskriminerende, et krav som også slås fast i energilovforskriften § 4-4 d). Også systemansvarforskriften § 4 b) fanger opp kravene til tredjepartsadgang. Her heter det at *"systemansvarlig skal opptre nøytralt og ikke-diskriminerende i forhold til alle produsenter"*.

Statnett ser det som helt avgjørende for et effektivt kraftmarked at vilkårene for markedsadgang er uavhengig av energikilde. Videre forstår vi av eldirektivets artikkel 20 at myndighetene kan nekte konsesjon dersom det ikke er overføringskapasitet i nettet, noe NVE har gjort i enkelttilfelle. I tillegg gir eldirektivets artikkel 20 nr. 2 netteiere adgang til å nekte tilknytning til nettet dersom det ikke er plass i nettet til større innmating/forbruk.

I artikkel 14.3 fremgår det blant annet at TSO'en kan bli pålagt å lage regler for tilknytning og forsterkninger i overføringsnettet for å integrere produksjon av fornybar energi. Reglene skal offentliggjøres og være objektive og ikke-diskriminerende. Statnett finner det lite hensiktsmessig å skille mellom nettinvesteringer som er gjort for fornybar energi og annen energi. I et masket nett vil det være vanskelig å dedikere enkelte tiltak i nettet til den enkelte aktør, og spesielt i forhold til energikilde som ligger til grunn for kraftproduksjon. For rene produksjonsradialer benyttes som regel anleggsbidrag eller andre betalingsformer som gjør at produsenten dekker kostnaden ved den delen av nettutbyggingen som kan knyttes direkte til den enkelte produsent.

Det følger av artikkel 14.4 at kostnadene ved tilknytning og forsterkninger kan pålegges dekket av netteier. Statnett forutsetter at slike kostnader kan tas inn i den generelle tariffen.

I artikkel 14, pkt 6 og 7 legges det vekt på ordninger som tar hensyn til ulik belastning ved fastsettelse av tariffer og at tariffene ikke diskriminerer fornybar energi.

Statnett mener at et avgjørende prinsipp i tarifferingen må være at det ikke skal diskrimineres i forhold til energikilde. Dette innebærer at all kraftproduksjon skal møte like tariffingsprinsipper. Denne modellen vil gi den mest effektive bruk av nettet på kort og lang sikt. Dersom det er slik at et kraftverk lokaliserer seg i et område som er gunstig for kraftsystemet, vil produsenten bli belønnet for dette gjennom lavere energiledd i tariffen enn en produsent som lokaliserer seg i et område som er ugunstig for systemet. I visse områder av landet hvor det er svært gunstig med lokalisering av ny produksjon, gis det en lavere innmatingstariff for ny produksjon. Ordningen omfatter alle energikilder.

Opprinnelsesgarantier

I følge direktivet skal produsenter av elektrisitet, varme og kjøling fra fornybare energikilder kunne motta opprinnelsesgarantier. Direktivet definerer tre mulige typer av handel med opprinnelsesgarantier; enten måloppnåelse, støtte eller varedeklarasjon. Statnett er enig i at de tre typene av handel skal vært basert på opprinnelsesgarantien; til gjengjeld har direktivet fokusert på handel med måloppnåelse istedenfor å etablere en opprinnelsesgaranti som kan bli brukt både for måloppnåelse, støtte og varedeklarasjon.

Måloppnåelse

Med hensyn til måloppnåelse definerer direktivet klare regler for dette. Et medlemsland har mulighet til å handle (selge) en opprinnelsesgaranti hvis medlemslandet har nådd sitt mål for den inneværende perioden. Samtidig må handelen skje mellom medlemsland. I utgangspunktet kan det være fornuftig at ansvaret tilligger medlemslandet, som har ansvaret for måloppnåelsen. Utfordringen vil være at handelen vil kunne bli svært begrenset og ikke-transparent – hvor det kan bli vanskelig å sette en reell markedspris. Vi er også usikre på om en opprinnelsesgaranti er et godt verktøy for et marked hvor det kan forventes/antas et lavt volum.

Støtte

En opprinnelsesgaranti kan også benyttes for støtte. Er en opprinnelsesgaranti fra en energikilde benyttet/innløst for støtte, må alle opprinnelsesgarantier fra all fremtidig produksjon fra samme energikilden innløses. Eieren av energikilden vil derfor aldri kunne motta opprinnelsesgarantier for å kunne handle med dem. Dette kan igjen kunne føre til at feed-in løsninger velges fremfor markedsbaserte løsninger. Det kan gi følgende utfordringer:

- Feed-in tariffer fastsettes vanligvis av myndighetene, og kan normalt ikke endres raskt. I markedsbaserte løsninger vil prisen kunne variere fra dag til dag. Slike markedsbaserte løsninger er vanligvis mer kostnadseffektive.
- Markedsbaserte løsninger sikrer normalt et mer effektivt marked, da energien produseres når markedsprisen til svarer marginalprisen (eller er høyere), mens feed-in tariffer tilsier produksjon uansett markedspris, da eieren er sikret en gitt pris.
- Feed-in tariffer kan føre til at energikilder plasseres der hvor støtten er størst, ikke der hvor det er behov for produksjon.

Slik vi leser direktivet, åpner det for et grønt sertifikatmarked tilsvarende et mulig svensk-norsk marked. Det er positivt. Samtidig tilsier artikkel 8.3 at opprinnelsesgarantien skal kanselleres senest 1 år etter utstedelsesdato. Det svenske Elcert-markedet har regler som tillater å spare sertifikatet til senere bruk ("banking"). Det er det uklart hvordan dette skal håndteres.

Varedeklarasjon

Elmarkedsdirektivet (2003/54/EC) krever/åpner for at kraftleverandører kan deklare energimiksen til sine kunder. Dette er særlig aktuelt der hvor en kraftleverandør tilbyr spesielle produkter, eksempelvis grønne produkter. Dette skjer i et til dels stort omfang i Europa i dag. Det er uklart hvordan disse to direktivene vil forholde seg til hverandre.

Slik vi leser direktivet, blir slik handel vanskelig – eller umulig – fremover mht varedeklarasjon. Det vil kun være mulig å selge opprinnelsesgarantier fra energikilder som kommer i produksjon etter direktivet trer i kraft ("became operational after the date of entry into force of this Directive"). Av dette følger at opprinnelsesgarantier fra "gammel" produksjon ikke kan selges til kunder i et annet land. Siden de fleste nye opprinnelsesgarantier vil inngå i en støtteordning, vil det bli svært få opprinnelsesgarantier til salgs, og dette markedet kunne bli lite likvid.

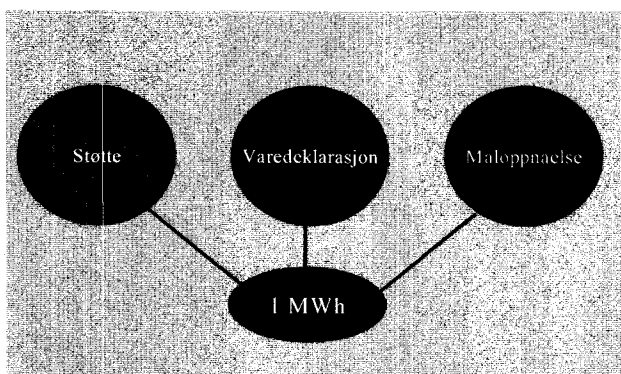
Samtidig som direktivet "regulerer" muligheten til å selge opprinnelsesgarantier fra "gammel" fornybar kraftproduksjon, ekskluderer det ikke andre typer sertifikater. Det kan føre til etablering av alternative markeder for varedeklarasjon (som RECS sertifikater (Renewable Energy Certificate System) – som fortsatt eksisterer – hvor kunder i Europa får mulighet til å "kjøpe" fornybar kraft). Vi tror det kan være uheldig at direktivet gir grobunn for et slikt "uregulert" marked istedenfor at det skjer gjennom den løsningen vi i dag har for opprinnelsesgarantier.

Forslag til løsning

Etter Statnetts oppfatning er det svært viktig at direktivet setter rammene for hvordan måloppnåelse, støtte og varedeklarasjon hver for seg kan være verktøy for å medvirke til et velfungerende marked. Statnett mener på denne bakgrunn at en løsning med kun ett instrument vil være best. Det foreslåtte direktivet sikrer ikke en slik løsning. Selv om opprinnelsesgarantien benyttes for støtte eller måloppnåelse, bør det være mulig å benytte den samme opprinnelsesgarantien for varedeklarasjon. Markedet vil selv fastsette prisen på opprinnelsesgarantien til varedeklarasjon, og medlemslandene (eller markedet for støttesertifikater) vil kunne justere nivået på støtten tilsvarende. Statnett er av den oppfatning at varedeklarasjon er viktig for å bevisstgjøre forbrukerne mht fornybar energi, og at en løsning for å fremme måloppnåelse og støtte ikke trenger å gå på bekostning av varedeklarasjon.

En mulig løsning er vist i figuren nedenfor. Modellen beskriver varedeklarasjon, måloppnåelse og støtte som ulike attributter som følger sertifikatet, og som enten kan benyttes hver for seg eller samlet. Modellen er utviklet med tanke på å sikre regulatorisk fleksibilitet og en best mulig interaksjon mellom nasjonale og internasjonale sertifikatsystem.

Multi-sertifikat modellen



Alle MWh fra fornybar kraftproduksjon vil i en slik modell kunne benyttes til varedeklarasjon, og avhengig av hvordan Norges mål blir utformet – kan også alle MWh kunne benyttes til måloppnåelse. Samtidig vil sertifikatet kunne merkes slik at kun energiproduksjon etter 2010 vil kunne selges som måloppnåelse. Sertifikater som kommer fra anlegg med støtte (investeringsstøtte fra Enova) eller deltar i den vedtatte ordningen for fornybar støtte/svensk-norsk sertifikatmarked vil også kunne merkes. Statnett stiller gjerne på et møte for å diskutere en slik modell nærmere.

Biodrivstoff

I forbindelse med Statnetts planlagte reservekraftverk på Tjeldbergodden har Miljøverndepartementet gitt konsesjonsvilkår som pålegger Statnett å utrede biodrivstoff som et aktuelt drivstoff. Statnett undersøker ulike aspekter som klimakonsekvenser og miljø, kostnader, marked, forsyningssikkerhet og tekniske utfordringer mht til bruk av slikt drivstoff i gassturbiner. Vesentlige utfordringer i dette er å identifisere kriterier for bærekraftighet og arbeid for biodrivstoffstandarder som imøtekommer drivstoffkravene til gassturbinleverandørene. Med utgangspunkt i dette ønsker Statnett å fremheve følgende punkter i EUs forslag:

- Statnett støtter at det utarbeides felles retningslinjer for hva som er bærekraftig biodrivstoff og ønsker at Norge skal følge disse. Det anbefales en helhetlig vurdering av miljø og klimagasser fra landbruks- og skogbrukssektoren med tanke på andre produkter enn bare biodrivstoff.
- Ved etablering av brukere av biodrivstoff er det viktig å ta hensyn til at eksisterende, og eventuelt utvikling av nye biodrivstoffstandarder, samsvarer med egenskaper og begrensinger ved den teknologien sluttbrukere anvender. Videre er det viktig å etablere et sluttbrukermarked som sikrer et jevnt forbruk slik at vi får gode markedsvilkår både for produksjon og forbruk av biodrivstoff.

Generelt om systemansvaret, fornybar energi og forslaget til direktiv

Vindkraft og små vannkraftanlegg vil regulere effekten i takt med naturgitte forhold og vil kun i begrenset grad tilfredsstillende systemansvarligs behov for reguleringsevne. Anleggene vil med dette som utgangspunkt måtte betraktes som grunnlastverk på linje med kjernekraft, kombianlegg for varme og elektrisitet og til en viss grad øvrige varmekraftanlegg. Dersom andelen av anlegg med begrenset reguleringsevne øker i forhold til øvrige anlegg, vil systemansvarliges utfordringer med å regulere balansen mellom produksjon og forbruk bli større. Utfordringene er størst i de perioder hvor forbruket er lavest.

De tradisjonelle store vannkraftverkene i Norge leverer systemtjenester og funksjonalitet som er nødvendig for å ivareta en tilfredsstillende leveringskvalitet i kraftsystemet. Eksempler på slike produkter kan være kortslutningsytelse, reaktiv ytelse, frekvensregulering m.m. Vindkraft og små vannkraftanlegg har ikke de samme egenskapene som store vannkraftanlegg, og kan kun i

begrenset omfang levere de nødvendige balanseproduktene. Ved lavt forbruk, ofte kombinert med import fra utlandet, vil mange av de store vannkraftverkene i Norge stå. Dette vil bety at nødvendig funksjonalitet må fremskaffes fra andre produksjonskilder. Systemansvarlig kan få økte kostnader ved anskaffelse av systemtjenester, som med nåværende reguleringsregime vil videreføres til sentralnettskundene.

Systemansvarliges utfordringer i forhold til reguleringen av systemet vil kunne avhenge av den totale produksjonsøkningen og hvor i Norge økningen kommer. Som systemansvarlig vil Statnett derfor understreke betydningen av en differensiert kraftproduksjon hvor behovet for effekt, energi og reguleringsevne ses i sammenheng. Det er viktig at disse forholdene blir ivare tatt på en god måte gjennom eventuell implementering av det foreslåtte direktivet.

Per i dag har mange land vesentlig sterkere virkemidler enn Norge for å stimulere til fornybar kraftproduksjon. Dersom dette vedvarer kan effektive investeringer i Norge bli utkonkurrert av gunstige støtteordninger i andre land, noe som kan få uheldige konsekvenser for kraftbalansen og forsyningssikkerheten i Norge.

Det er økt fokus på potensialet for offshore vindkraft. Store nettinvesteringer må til for å få realisert utbygging av vindparker offshore. Utbygging av et offshore nett i Nordsjøen vil kreve en stor grad av koordinering og planlegging av involverte systemoperatører (TSOer). I EU-kommisjonens forslag til nytt direktiv mangler dette perspektivet. Etter Statnetts vurdering bør de nasjonale TSOer i landene rundt Nordsjøen få ansvar for å samkjøre og koordinere utbygging av et eventuelt offshore nett, på samme måte som de har ansvaret for nettet på land. På denne måten sikres en effektiv planlegging og drift av nettet i forhold til for eksempel realisering av ny vindkraft offshore.

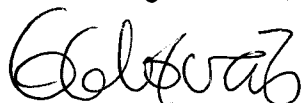
Avsluttende merknader

Hvilket mål ("target") Norge vil få for fornybar energi i 2020, er naturlig nok ikke angitt i direktivforslaget. Norges mål vil ventelig bli fastsatt tidligst gjennom behandling i EØS-komiteen. Dette vil først skje etter at direktivet er endelig vedtatt i EU. Det er derfor på nåværende tidspunkt vanskelig å si noe konkret om konsekvensene for kraftsystemet og -markedet av fornybardirektivet. Et ambisiøst mål for Norge vil få større konsekvenser enn et lavt mål. Samtidig er Norge i en særstilling i Europa med hensyn til fornybar kraft. Utfordringer knyttet til prioritet i nettet av ny fornybar kraftproduksjon opp mot fossil kraftproduksjon er mer eller mindre en ikke-eksisterende problemstilling.

Statnett har i høringsuttalelsen valgt å fokusere på direktivets omtale av nettmessige forhold og reglene for opprinnelsesgarantier. Dette er områder hvor Statnett har betydelig ansvar og kompetanse.

Proessen rundt en eventuell implementering er ennå i en tidlig fase. Etter hvert som det avtegner seg et klarere bilde av konsekvensene for Norge av å implementere direktivet, er det etter Statnetts vurdering hensiktsmessig at det er en tett dialog mellom departementet og Statnett.

Med vennlig hilsen



Gunnar G. Løvås
Konserndirektør