

3. desember 2014

Olje- og energidepartementet

Høringsnotat

Forslag til endring av lov om elsertifikater

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Innledning | 3 |
| 2 | Bakgrunn for forslag til lovendringer | 3 |
| 2.1 | Om forberedelsene | 3 |
| 2.2 | Høring av NVEs kontrollstasjonsrapport | 4 |
| 2.3 | Oppsummering av høringsuttalelsene | 5 |
| 2.3.1 | Justering av kvotekurven | 5 |
| 2.3.2 | Utforming av kvotekurven | 5 |
| 2.3.3 | Sluttdato for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater | 6 |
| 2.3.4 | Markedstransparens | 6 |
| 2.3.5 | Overgangsordningen | 7 |
| 3 | Om forslag til lovendringer | 7 |
| 3.1 | Utvidelse av overgangsordningen | 7 |
| 3.1.1 | Gjeldende rett | 7 |
| 3.1.2 | Departementets forslag | 8 |
| 3.2 | Beregningsrelevant mengde elektrisk energi | 9 |
| 3.2.1 | Gjeldende rett | 9 |
| 3.2.2 | Departementets forslag | 9 |
| 3.3 | Endring av elsertifikatkvoter | 9 |
| 3.3.1 | Gjeldende rett | 9 |
| 3.3.2 | Departementets forslag | 10 |
| 3.4 | Sluttdato for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater | 10 |
| 3.4.1 | Gjeldende rett | 10 |
| 3.4.2 | Departementets forslag | 11 |
| 3.5 | Rente på avgift for manglende annullering | 12 |
| 3.6 | Vurdering av enkelte andre forhold | 12 |
| 3.6.1 | Fastsettelse av kvoter i TWh eller andel i lov | 12 |
| 3.6.2 | Informasjon til markedet | 13 |
| 4 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 13 |
| 4.1 | Konsekvenser for myndighetene | 13 |
| 4.2 | Konsekvenser for ulike aktører | 14 |
| 5 | Merknader til endringsforslagene | 14 |
| | Forslag til lov om endring av lov om elsertifikater | 17 |

1 Innledning

Olje- og energidepartementet foreslår i dette notatet endring i lov 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater (elsertifikatloven).

Norge og Sverige har siden 1. januar 2012 hatt et felles marked for elsertifikater. Det felles norsk-svenske elsertifikatmarkedet er regulert i *Avtale mellom Kongeriket Norges regjering og Kongeriket Sveriges regjering om et felles marked for elsertifikater av 29. juni 2011*. I avtalen mellom Norge og Sverige er samlet mål for fornybar elektrisitetsproduksjon i det felles elsertifikatmarkedet 26,4 TWh i 2020.

Artikkel 8 i avtalen mellom Norge og Sverige fastsetter at den første kontrollstasjonen for det felles elsertifikatmarkedet skal finne sted innen utgangen av 2015. En kontrollstasjon innebærer gjennomføring av felles utredninger og drøftelser mellom landene om blant annet behov for endringer eller justeringer i regelverket om elsertifikater. Beslutninger som berører vesentlige rammebetingelser for elsertifikatmarkedet skal fortrinnsvis gjøres ved kontrollstasjoner. Arbeidet med kontrollstasjonen tar sikte på at lovendringer trer i kraft 1. januar 2016. Departementet tar sikte på å legge fram et lovforslag for Stortinget våren 2015.

Departementet redegjør i dette notatet for forslag til lovendringer og konsekvensene av disse.

2 Bakgrunn for forslag til lovendringer

2.1 Om forberedelsene

Det er tett samarbeid mellom myndigheter i Norge og Sverige om forvaltningen av elsertifikatsystemet. Dette gjelder også arbeidet med kontrollstasjonen. Prosessen for lovendring i Norge og Sverige er noe forskjellig, men er koordinert så langt det er mulig.

Näringsdepartementet i Sverige har informert Olje- og energidepartementet om den svenske regjeringens uttalte ambisjonsøkning for fornybar elproduksjon i 2020 innenfor rammene av elsertifikatsystemet. En slik økning er ikke lagt til grunn i dette høringsnotatet.

Departementene er enige om å diskutere dette spørsmålet nærmere, og den videre prosessen kan innebære en egen høring. Kommunikasjon om prosessen vil koordineres mellom landene og gjøres tilgjengelig for samtlige aktører samtidig.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fikk i brev av 8. februar 2013 i oppdrag av departementet å utarbeide grunnlag for kontrollstasjonen. NVE overleverte 11. februar 2014 rapporten *Kontrollstasjonsrapport: NVEs gjennomgang av elsertifikatordningen* (Rapport nr. 5/2014). Departementet la samme dag NVEs rapport ut på høring på departementets nettside for eventuelle merknader med høringsfrist 12. mai. Det vises til høringsbrev av 11. februar 2014. Departementet mottok 30 uttalelser til rapporten. På svensk side har

Energimyndighetens rapport *Kontrollstation för elcertifikatssystemet 2015 (ER 2014:04)* vært på høring.

NVE fikk i brev av 10. oktober og 21. november 2014 i tilleggsoppdrag å utarbeide oppdatert forslag til justering av kvotekurven. NVE besvarte oppdragene i brev av 24. november 2014.

På grunnlag av NVEs kontrollstasjonsrapport (Rapport nr. 5/2014), høringsinnspill til NVEs rapport og NVEs brev av 24. november 2014 har departementet utarbeidet forslag til lovendringer.

2.2 Høring av NVEs kontrollstasjonsrapport

Følgende har uttalt seg til NVEs rapport *Kontrollstasjonsrapport: NVEs gjennomgang av elsertifikatorordningen* (Rapport nr. 5/2014):

Agder Energi AS

Bellona

BKK AS

Brunstad Kraft AS

E-CO Energi AS

ECOZH AS

Eidsdal Kraft AS

Energi Norge

Engeset Kraft AS

Heidelva kraftverk AS, Sundal kraftverk AS, Kviven kraft AS, Skjåstad kraft AS, Vågen kraft AS (heretter Heidelva kraftverk mfl.).

HgCapital, Commerzbank, DNB Bank, VasaVind, Zephyr AS (heretter HgCapital mfl.)

Kiær Mykleby

Lyse Produksjon AS

Naturvernforbundet, Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA), Den Norske Turistforening (DNT), Friluftslivets Fellesorganisasjon (FRIFO)

Norsk Industri

Norwea

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Risdal Energi AS

Sagelva Minikraftverk AS

Småkraft AS

Småkraftforeninga

Småkraftforeninga i Møre og Romsdal

Statkraft AS

Statnett SF

TrønderEnergi Kraft AS, NTE Energi AS, Sarepta Energi AS (heretter TrønderEnergi Kraft mfl.)

Ulvig Kiær AS

Vika Kraft AS

WWF Norge

Zero

Øyadalen kraftverk AS

2.3 Oppsummering av høringsuttalelsene

Oppsummeringen av høringsinstansenes syn er fordelt på temaer, og begrenser seg hovedsakelig til de endringsforslagene som nå fremmes.

Mange av høringsuttalelsene inneholder sammenfallende synspunkter, og enkelte aktører har avgitt en felles høringsuttalelse.

2.3.1 Justering av kvotekurven

Agder Energi, BKK, ECOHZ, Energi Norge, HgCapital mfl., Lyse Produksjon, Norwea, Statkraft og Zero støtter NVEs anbefalinger for justering av kvotekurven.

Statkraft understreker viktigheten av forutsigbarhet for hvordan kvotekurven justeres med tanke på vurderingsgrunnlag ved senere kontrollstasjoner.

Energi Norge, Lyse Produksjon, HgCapital mfl., Norwea og TrønderEnergi Kraft mfl. uttrykker bekymring for antall sertifikater tilgjengelig i markedet og mener det bør vurderes om antallet tilgjengelige sertifikater bør reduseres raskere enn NVE og Energimyndighetens foreslåtte justering av kvotekurven. *Energi Norge og TrønderEnergi Kraft mfl.* foreslår at annullering av den svenske inngående beholdningen bør komme før 2020, eller at nedjusteringen i den norske kvotekurven utsettes til etter 2020. *Lyse Produksjon* mener kvotekurven bør justeres fortløpende i de fire årene frem mot neste kontrollstasjon i 2019. *HgCapital mfl.* mener justeringene av kvotekurven bør implementeres fra 1.4.2015.

Agder Energi, Energi Norge, Norwea og TrønderEnergi mfl. mener neste kontrollstasjon må legges tidligere enn 2019 for å ha effekt på måloppnåelsen.

2.3.2 Utforming av kvotekurven

NVE anbefaler i kontrollstasjonsrapporten at kvotekurven fastsettes i TWh i lov og at kvoteplikten på forhånd regnes om til andeler som ligger fast for en periode på fire år. *Agder Energi, Bellona, ECOHZ, Energi Norge, Norwea, Statkraft, Statnett, TrønderEnergi Kraft mfl., og Zero* støtter NVEs anbefaling om å fastsette kvotekurven som TWh i lov. *Agder Energi, Energi Norge og TrønderEnergi Kraft mfl.* ønsker hyppigere kvotefastsettelse enn hvert fjerde år. *Energi Norge* mener små forskuddsvis justeringer basert på kjente parametere innebærer mer håndterbar risiko for kraftleverandører enn potensielt større sprang hvert fjerde år.

Agder Energi, Energi Norge, Norwea, TrønderEnergi Kraft mfl. påpeker viktigheten av at kvotekurven fastsettes etter like prinsipper i Norge og Sverige da ulikt regelverk vil kunne virke kompliserende på markedet.

2.3.3 Sluttdato for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater

En rekke høringsinstanser tar opp sluttdatoen 31. desember 2020 for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater i Norge. Høringsinstansene mener at denne sluttdatoen fører til stor risiko og problemer med finansiering for prosjekter som forventes å bli ferdigstilt i løpet av 2020. Høringsinstansene uttrykker behov for en risikoavlastende unntaksbestemmelse de første årene etter 2020.

Agder Energi, BKK, Energi Norge, NHO, Norsk Industri, Norwea, Statkraft, TrønderEnergi Kraft mfl. (primært standpunkt) og Zero ønsker at det innføres et risikoavlastende overgangsvindu for prosjekter som forventes å bli ferdigstilt i løpet av 2020. *Agder Energi, Energi Norge, Statkraft og TrønderEnergi Kraft mfl.* ønsker at fristen for godkjenning av nye anlegg inn i elsertifikatorordningen forlenges til 31. desember 2022. *Energi Norge, Statkraft og TrønderEnergi Kraft mfl.* mener overgangsvinduet skal begrenses til anlegg som av uforutsette hendelser (force majeure) blir forsinket og ikke kommer i drift innen utgangen av 2020. *Agder Energi og ECOHZ* mener at tildeling av elsertifikater til anlegg som kommer i drift etter 2020 må finansieres ved separate tillegg i kvotekurvene i Norge og Sverige. *Norwea* mener at innføring av et risikoavlastende overgangsvindu ikke må medføre at målet om 26,4 TWh overskrides.

HgCapital mfl. ønsker at sluttdatoen i 2020 beholdes og at en slik sluttdato også innføres i Sverige, med en eventuell ettårig utvidelse dersom det blir bygget ut for lite produksjon for å nå målet.

Statnett viser til at mange prosjekter planlegges idriftsatt nært opptil fristen i 2020, noe som gjør planleggingen av nettinvesteringer krevende. *Statnett* mener derfor at en kriteriebasert og tidsavgrenset fristutsettelse kan være hensiktsmessig.

Bellona, Kiær Mykleby, Småkraftforeninga, Småkraftforening i Møre og Romsdal, TrønderEnergi Kraft mfl. (sekundært), Ulvik Kiær, WWF Norge og Øyadalen Kraftverk mener at det i Norge, i likhet med gjeldende regelverk i Sverige, bør åpnes for å godkjenne anlegg frem til 2035, men med en avkortet tildeling.

Flere høringsinstanser peker på behov for likt regelverk i Norge og Sverige. *ECOHZ, Energi Norge, Lyse Produksjon, HgCapital mfl., og Norwea* viser til at gjeldende svensk regelverk gir høy risiko for priskollaps etter 2020 som følge av mulighet for tildeling av elsertifikater til ny produksjon etter 2020. Høringsinstansene peker på at dette vil føre til dempet investeringsvilje i tiden før 2020 og økt risiko for å ikke nå målet om 26,4 TWh.

2.3.4 Markedstransparens

Flere høringsinstanser peker på tiltak for å oppnå økt transparens om tilbud og etterspørsel i elsertifikatmarkedet. *Agder Energi, BKK, Energi Norge, Norwea, HgCapital, Statkraft, Zero og TrønderEnergi Kraft mfl.* peker på at kontinuerlig oppdatert informasjon om status for

prosjekter med mulighet for deltagelse i elsertifikatordningen vil føre til økt markedstransparens. Disse høringsinstansene peker på at de ønsker et samordnet system i Norge og Sverige med oversikt over godkjente anlegg, status for ny produksjon og hyppigere informasjon om beregningsrelevant forbruk.

Agder Energi, Energi Norge, HgCapital mfl. og Norwea ønsker at myndighetene innfører obligatorisk innrapportering av investeringsbeslutninger for at markedet skal få bedre oversikt over prosjekter på vei inn i elsertifikatordningen. *Norwea* mener det er nødvendig at myndighetene gjør denne informasjonen meldepliktig fordi prisen i elsertifikatmarkedet er preget av mindre aktører med begrenset analysekapasitet. *HgCapital mfl.* mener det er behov for uavhengig dataverifikasjon i et slikt system da aktørene i et frivillig system vil kunne forsøke å påvirke markedet ved å feilrapportere investeringsbeslutninger. *Statkraft* understreker viktigheten av korrekt og oppdatert markedsinformasjon for å sikre at det tas riktig antall investeringsbeslutninger med tanke på måloppnåelsen.

Norwea og TrønderEnergi Kraft mfl. ønsker at prognoser for fremtidig beregningsrelevant forbruk oppdateres oftere enn i forbindelse med kontrollstasjoner.

2.3.5 Overgangsordningen

En rekke aktører, herunder *Brunstad Kraft, Eidsdal kraft, Engeset kraft, Heidelberg kraftverk mfl., Kiær Mykleby, Risdal Energi, Sagelva minikraftverk, Småkraft, Småkraftforeninga, Småkraftforeninga i Møre og Romsdal, Ulvig Kiær, Vika kraft og Øyadalen kraftverk* har uttrykt misnøye med overgangsordningen. Høringsinstansene ber myndighetene finne en løsning for småkraftverkene som ble bygget i perioden 1. januar 2004 til 7. september 2009, men som ikke ble en del av ordningen. Høringsinstansene ber om enten å inkluderes i overgangsordningen eller at det opprettes en egen kompensasjonsordning. Høringsinstansene peker på dårlig lønnsomhet på grunn av lave kraftpriser og viser til at utbyggingen av ny produksjon under elsertifikatordningen er en årsak til dette. Flere av høringsinstansene viser også til tidligere uttalelser fra regjerings- og samarbeidspartiene angående overgangsordningen.

3 Om forslag til lovendringer

3.1 Utvidelse av overgangsordningen

3.1.1 Gjeldende rett

Av lov om elsertifikater § 8 følger det at produksjonsanlegg må godkjennes for at innehaveren skal få rett til elsertifikater. Alle anlegg med byggestart etter 7. september 2009, samt vannkraftanlegg med installert effekt inntil 1 MW som hadde byggestart etter 1. januar 2004 kvalifiserer for rett til elsertifikater. Videre omfattes investeringer i eksisterende anlegg som varig øker sin energiproduksjon med byggestart etter 7. september 2009.

Det felles produksjonsmålet med Sverige omfatter kun anlegg som er idriftsatt etter 1. januar 2012. Rett til elsertifikater for anlegg som ble idriftsatt før 1. januar 2012 omtales ofte som overgangsordningen.

Under gjeldende overgangsordning er det per 1. oktober 2014 godkjent 192 anlegg med en normalårsproduksjon tilsvarende 0,68 TWh per år. Elsertifikatberettiget kraftproduksjon fra anlegg som er godkjent under gjeldende overgangsordning er anslått til totalt 9,25 TWh over hele tildelingsperioden, jf. NVEs brev av 24. november 2014.

3.1.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at vannkraftverk med installert effekt under 10 MW med byggestart etter 1. januar 2004 skal ha rett til elsertifikater. Ved fastsettelse av tildelingsperioden for anlegg som inngår i overgangsordningen, skal tiden mellom idriftsettelse og lovens ikrafttredelse (1. januar 2012) trekkes fra 15-årsperioden. Utvidelsen av overgangsordningen omfatter ikke produksjonsøkning som følge av opprustning og utvidelse av anlegg.

NVE har i brev av 24. november 2014 anslått omfanget av elsertifikatberettiget produksjon som følge av en slik endring. Utvidelsen av overgangsordningen innebærer at ytterligere ca. 240 anlegg faller inn under overgangsordningen utover de som er godkjent i dag. Anleggene har en anslått normalårsproduksjon på 2,01 TWh per år. Elsertifikatberettiget kraftproduksjon fra disse anleggene er anslått til totalt 21,61 TWh over hele tildelingsperioden. Anslagene omfatter også anlegg som kan falle inn under gjeldende overgangsordning, men som til nå ikke har søkt NVE om rett til elsertifikater. Utvidelsen av overgangsordningen innebærer dermed at kraftproduksjonen fra anlegg i overgangsordningen utvides fra totalt 9,25 TWh til totalt 30,86 TWh. Produksjonen under overgangsordningen kommer i tillegg til finansieringsforpliktelsen på 198 TWh som følger av avtalen mellom Norge og Sverige. Utvidelsen av overgangsordningen innebærer dermed at etterspørselen etter elsertifikater fastsatt gjennom elsertifikatkvotene må justeres. Dette er ivare tatt i forslag til justering av elsertifikatkvotene, jf. avsnitt 3.3 og NVEs brev av 24. november 2014.

Ved fastsettelse av elsertifikatkvoter er forutsigbarhet om mengden produksjon som omfattes av overgangsordningen viktig. Departementet foreslår å innføre en frist for søknad om godkjenning for rett til elsertifikater for anlegg som inngår i overgangsordningen. Departementet vil fastsette fristen ved endring av forskrift om elsertifikater av 16. desember 2011 nr. 1398 (elsertifikatforskriften). Foreløpig tas det sikte på å sette fristen til 1. april 2016.

Etter lovvedtak i Stortinget vil departementet oppfordre aktører som er omfattet av overgangsordningen til å sende søknad om godkjenning til NVE. NVE kan i så fall begynne saksbehandlingen av søknadene, selv om vedtak om godkjenning ikke treffes før lovendringene er trådt i kraft. Det tas sikte på at lovendringene treer i kraft 1. januar 2016.

3.2 Beregningsrelevant mengde elektrisk energi

3.2.1 Gjeldende rett

Lov om elsertifikater § 18 annet ledd fastsetter omfanget av beregningsrelevant mengde elektrisk energi. Som beregningsrelevant mengde elektrisk energi regnes elektrisk energi som er pålagt elavgift, etter ordinær eller redusert sats, slik disse reglene lyder for budsjetterminen 2011. Forbruk som hadde fullt fritak for elavgiften er fritatt for elsertifikatplikten. Fritakene for elavgiften omfatter blant annet elektrisk kraft brukt i visse kraftintensive industriprosesser, veksthus, treforedlingsbedrifter som deltok i godkjent energieffektiviseringsprogram (PFE-ordningen), samt husholdninger og offentlig forvaltning i Finnmark og Nord-Troms.

Loven har en bestemmelse om at det i forskrift kan fastsettes nærmere regler om at kraftforbruk i kraftintensiv industriell virksomhet, eventuelt over et bestemt forbruksnivå, etter søknad ikke skal anses beregningsrelevant. Kraftintensiv virksomhet innenfor treforedling, kjemisk industri og metallindustrien fritas for elsertifikatplikten etter forskriften. Dette sikres ved at bedrifter under Statistisk Sentralbyrås (SSBs) avgrensning av kraftintensiv industri i elektrisitetsstatistikken får fritak for elsertifikatplikten etter søknad, dersom de ikke allerede har unntak etter elavgiftsreglene. SSBs avgrensning omfatter bedrifter i næringskodene 17.1, 20.1, 24.1 og 24.4 (SN2007).

3.2.2 Departementets forslag

I departementets forslag til endring i elsertifikatkvotene inngår ikke kraftforbruk i raffineriene i beregningsrelevant forbruk, jf. avsnitt 3.3.2. Rammevilkår for norske raffinerier er strengere enn ellers i EØS-området, og markedsbildet for de norske raffineriene har forverret seg sterkt de siste årene. Departementet anser raffineriene for å være kraftintensiv industriell virksomhet, og at det er hjemmel til å kunne unnta kraftforbruket fra elsertifikatplikt etter loven § 18 annet ledd. Unntak gis ved endring av elsertifikatforskriften § 19.

3.3 Endring av elsertifikatkvoter

3.3.1 Gjeldende rett

Lov om elsertifikater § 17 inneholder en tabell som viser elsertifikatkvoter fastsatt for hvert år fra 2012 til 2035. Elsertifikatkvotene angir hvor mange elsertifikater som må annulleres for hver megawatttime elektrisk energi som er levert eller brukt av aktører med elsertifikatplikt. Aktørene annullerer elsertifikatene for å oppfylle plikten. Samlet mål for ny fornybar elektrisitetsproduksjon i det felles elsertifikatmarkedet er 26,4 TWh i år 2020, jf. avtalen mellom Norge og Sverige artikkel 2. Norge og Sverige skal tilstrebe å annullere elsertifikater tilsvarende 13,2 TWh hver for år 2020, og elsertifikater tilsvarende 198 TWh hver i perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 31. desember 2035. For å oppfylle forpliktelsen må Norge i tillegg annullere elsertifikater fra produksjon som faller inn under den norske overgangsordningen, jf. avsnitt 3.1.

3.3.2 Departementets forslag

Ved fastsettelse av elsertifikatkvotene er det nødvendig å anslå utviklingen i det beregningsrelevante forbruket. Det er også nødvendig å anslå hvor mye produksjon som vil komme inn under den norske overgangsordningen. Dette er usikre anslag.

I henhold til artikkel 6 punkt 3 i avtalen mellom Norge og Sverige har hvert land rett og plikt til å gjøre nødvendige justeringer i kvotene fram mot 2035 for å oppfylle avtalen. I grunnlagsrapporten for kontrollstasjonen (Rapport nr. 5/2014), og i brev av 24. november 2014, har NVE foreslått en justering av kvotekurven.

Det beregningsrelevante forbruket har så langt vært, og er fremover forventet å bli, høyere enn det som ble lagt til grunn ved fastsettelse av gjeldende kvotekurve. Dette trekker i retning av lavere elsertifikatkvoter. Dette er bakgrunnen for at NVE i kontrollstasjonsrapporten foreslår å redusere elsertifikatkvotene.

I brev av 24. november 2014 har NVE utarbeidet et oppdatert forslag til justering av elsertifikatkvotene som ivaretar utvidelsen av overgangsordningen, jf. avsnitt 3.1.2, og at kraftforbruk i raffineriene ikke skal være omfattet av elsertifikatplikten, jf. avsnitt 3.2.2. Forslaget innebærer en økning i elsertifikatkvotene sammenlignet med gjeldende kvotekurve.

Forslag til justering av årlige elsertifikatkvoter er gitt i forslag til endring av lov om elsertifikater § 17.

For en nærmere redegjørelse for endringene i kvotekurven henvises det til NVEs kontrollstasjonsrapport del 3 og i brev av 24. november 2014.

3.4 Sluttdato for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater

3.4.1 Gjeldende rett

Elsertifikatmarkedet er et konstruert marked i den forstand at etterspørselen etter elsertifikater er skapt på grunnlag av en lovbestemt plikt til å kjøpe elsertifikater. Målet er at det felles elsertifikatmarkedet skal gi 26,4 TWh ny elproduksjon basert på fornybare energikilder i Norge og Sverige i 2020. Lov om elsertifikater § 8 fjerde ledd første punktum setter en sluttdato for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater. Produksjonsanlegg som settes i drift etter 31. desember 2020, kvalifiserer ikke for rett til elsertifikater.

Utbygging av nye anlegg stimuleres av at det er etterspørsel etter elsertifikater. Etterspørselen etter elsertifikater er fastsatt i form av elsertifikatkvoter for hvert enkelt år i perioden 2012 til 2035 som utgjør kvotekurven.

Myndighetene i Norge og Sverige har fastsatt etterspørselen etter elsertifikater slik at det i perioden 2012 til 2020 skal etableres ny fornybar elproduksjon tilsvarende 26,4 TWh i 2020. Anlegg som inngår i det felles målet på 26,4 TWh tildeles elsertifikater i 15 år. Når det er bygget anlegg som er i stand til å levere 26,4 TWh vil innehaverne av anleggene kunne selge tilstrekkelig med elsertifikater til å dekke hele etterspørselen i Norge og Sverige i perioden 2012 til 2035.

Elsertifikatordningen er ikke innrettet for å stimulere til ny produksjon utover målet på 26,4 TWh i 2020. Dersom alle prosjekter er avhengig av støtte for å bli lønnsomme vil ingen investere i nye anlegg etter at målet på 26,4 TWh er nådd. En fortsatt utbygging vil føre til at det over tid vil bli produsert flere elsertifikater enn det er etterspørsel etter, og føre til at prisen på elsertifikater blir redusert og går mot null. Ordningen vil da ikke fungere som støttesystem.

Prosjekter som er lønnsomme uten støtte vil derimot bli bygget selv om deres inntreden i elsertifikatmarkedet innebærer at prisen går mot null. Dersom slike anlegg godkjennes inn i elsertifikatordningen etter 2020 vil dette gi høy risiko for priskollaps. Det vil føre til dempet investeringsvilje i tiden før 2020 og øke risikoen for ikke å nå målet om 26,4 TWh. I Norge er det tilgang på vannkraftprosjekter som antas å kunne være lønnsomme uten støtte også etter 2020. I Norge er det derfor behov for en eksplisitt sluttdato for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater av hensyn til elsertifikatmarkedets funksjon.

3.4.2 Departementets forslag

NVE har i kontrollstasjonsrapporten vurdert om det ligger til rette for at målet på 26,4 TWh i 2020 kan nås. Det er NVEs vurdering at det er god tilgang på investerbare prosjekter både i Norge og Sverige, og at det ligger til rette for at målet kan nås. NVE peker imidlertid på at sluttdatoen i 2020 for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater er en risikofaktor som kan føre til at gode prosjekter blir lagt vekk. Fare for å falle utenfor ordningen kan føre til at utbygger vurderer det som for risikabelt å bygge anlegg i de siste årene frem mot 2020. NVE peker på at tidspress i forbindelse med sluttdatoen i 2020 kan føre til økte utbyggingskostnader og påvirke kvaliteten på det som bygges.

Departementet ser at sluttdatoen for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater kan føre til at gode prosjekter med planlagt oppstart i 2020 ikke blir realisert som følge av risiko for å bli forsinket. Det vil si at sluttdatoen i 2020 kan føre til at mer samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir fortrent til fordel for dyrere prosjekter.

I høringsuttalelsene har flere uttrykt ønske om at anlegg skal kunne godkjennes for rett til elsertifikater også etter 2020. Bransjen foreslår en ordning der de kan søke om godkjenning etter visse kriterier frem til 2022. For at en slik unntaksbestemmelse skal fungere etter hensikten må det etter departementets syn være helt klart på forhånd hvilke krav som må oppfylles. En kriteriebasert unntaksbestemmelse flytter usikkerheten rundt ordningen fra sluttdatoen i 2020 til utfallet av en myndighetsvurdering som finner sted etter at utbyggingen er foretatt. Departementet mener at en kriteriebasert unntaksbestemmelse ikke løser problemet bransjen peker på.

Departementet vurderer to alternativer for forlengelse av fristen for godkjenning av nye anlegg. Begge alternativene innebærer at fristen forlenges med en begrenset periode. Etter alternativ 1 forlenges fristen med seks måneder, og etter alternativ 2 forlenges den med ett år. Med en slik tilnærming vil det ikke være behov for myndighetsvurdering av årsaker til forsinkelser i enkeltprosjekter.

Det tildeles kun elsertifikater til og med utgangen av 2035. Anlegg som godkjennes etter 2020 vil ikke få elsertifikater i fulle 15 år, men en avkortet tildelingsperiode frem til 2035. Utbyggerne vil dermed ha insentiv til å ferdigstille prosjektet innen utgangen av 2020 for å få full tildeling av elsertifikater.

Produksjonsmålet i 2020 og etterspørselen etter elsertifikater vil fortsatt stå fast. Det vil si at utsettelsen av sluttdatoen ikke vil innebære at elsertifikatorordningen innrettes for et større produksjonsvolum enn gjeldende mål i 2020. Finansieringsforpliktelsen for ordningen vil dermed være uendret og ordningen blir ikke innrettet for prosjekter der oppstart er planlagt etter 2020.

Det vil kunne komme inn noe ny vannkraftproduksjon som er lønnsom uten elsertifikater etter 2020 med den utsettelsen av sluttdatoen som departementet foreslår. Ved å åpne for en svært begrenset periode legger departementet til grunn at det vil være mulig for markedet å vurdere omfanget. Departementet legger til grunn at utbyggerne da vil kunne ta hensyn til den nye lønnsomme vannkraftproduksjonen som kan komme etter 2020 når de vurderer om de skal investere i ny produksjon.

Departementet ønsker aktørene i elsertifikatmarkedets syn på forslaget, både med hensyn til om en slik begrenset utsettelse av sluttdatoen bør innføres, og om fristforlengelsen skal være seks måneder eller ett år.

3.5 Rente på avgift for manglende annullering

Det er i dag ikke hjemmel til å fastsette rente på avgift for manglende annullering av elsertifikater etter loven § 21. Departementet anser dette for å være uheldig, da det kan oppmuntre til å påklage slike vedtak, for å få en rentefri betalingsutsettelse. Departementet foreslår som følge av dette å endre loven, slik at kravet om avgift på manglende annullering av sertifikater forfaller til betaling tre uker fra dato da vedtak om avgift ble sendt.

Departementet foreslår at det skal svares rente etter forfall tilsvarende den til enhver tid gjeldende rente fastsatt med hjemmel i lov om renter ved forsinket betaling av 17. desember 1976 nr. 100 (forsinkelsesrenteloven). Rentesatsen vil da være lik den som fastsettes halvårlig i medhold av forsinkelsesrenteloven § 3.

3.6 Vurdering av enkelte andre forhold

3.6.1 Fastsettelse av kvoter i TWh eller andel i lov

I grunnlagsrapporten til kontrollstasjonen anbefaler NVE at elsertifikatkvotene fastsettes i TWh i elsertifikatloven med regler for hvordan disse kvotene regnes om til andeler i tråd med forpliktelsene som følger av traktaten. NVE mener at en slik endring eventuelt bør harmoniseres mellom Norge og Sverige i så stor grad som mulig. Ulike metoder kan påvirke risiko og lønnsomhet ved aktivitet i de to landene.

De høringsinstansene som har uttalt seg om saken støtter NVEs vurdering om at kvotene bør fastsettes i TWh i loven. Flere aktører peker på at en slik endring vil redusere risiko og styrke

forutsigbarheten ved systemet. Aktørene peker samtidig på at prinsippene for fastsettelse av elsertifikatkvotene bør være lik i begge land.

Departementet merker seg at det er støtte for NVEs forslag i høringen, men at høringsinstansene mener at en eventuell endring bør gjennomføres i både Norge og Sverige. Svenske myndigheter har ikke fått vurdert spørsmålet i forbindelse med denne kontrollstasjonen, og det er derfor ikke grunnlag for å gjennomføre en slik endring i både Norge og Sverige.

3.6.2 Informasjon til markedet

Flere høringsinstanser etterlyser mer informasjon om forhold som påvirker tilbud og etterspørsel etter elsertifikater. På norsk side pekes det spesielt på at det er behov for informasjon om investeringsbeslutninger. Flere høringsinstanser peker på at myndighetene bør pålegge utbygger å rapportere når en investeringsbeslutning er tatt.

Samlet produksjonsmål i det felles elsertifikatmarkedet og etterspørselen etter elsertifikater er fastsatt i avtalen mellom Norge og Sverige. Elsertifikatorordningen er ikke innrettet for et større produksjonsvolum enn det fastsatte målet, jf. avsnitt 3.3. Det er utbyggerne i Norge og Sverige som regulerer tilbudet av elsertifikater gjennom beslutninger om hvilke prosjekter som skal realiseres. Det er utbyggernes oppgave å vurdere om det er tilstrekkelig etterspørsel etter elsertifikater fra deres prosjekter innenfor ordningen. Det følger dermed at det er i utbyggernes egen interesse å fortløpende informere markedet om sine prosjekter for å sikre at det ikke blir bygget ut mer produksjon enn det er rom for innenfor ordningen.

Departementet er opptatt av at informasjon som er relevant for markedet gjøres tilgjengelig, og at den er nøyaktig og rettidig. NVE tilbyr på sine hjemmesider oversikt over status for prosjekter i konsesjonssystemet og godkjente anlegg i elsertifikatorordningen. NVE publiserer også hvert kvartal en rapport, sortert på teknologier og prosjektstatus, som bl.a. inneholder oversikt over omfanget av prosjekter som er gitt konsesjon, er under bygging eller er godkjent inn i elsertifikatorordningen. Investeringsbeslutninger er en usikker størrelse, idet slike beslutninger kan være heftet med en rekke forbehold og kan være reversible. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å pålegge utbyggere å rapportere når en investeringsbeslutning er tatt.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Konsekvenser for myndighetene

NVE godkjenner anlegg for rett til elsertifikater. Utvidelsen av overgangsordningen innebærer at flere anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater. Det innebærer mer saksbehandling i NVE ved behandling av søknad om rett til elsertifikater fra disse anleggene. Godkjenning av anlegg er gebyrfinansiert.

Rentekrav på avgift for manglende annullering av elsertifikater antas å effektivisere inndrivelsen av avgiften. Beregningen av rentebeløpet kan by på noen administrative

oppgaver, men disse antas ikke å være store sammenlignet med den administrative byrden som allerede ligger i inndrivelsesprosessen.

4.2 Konsekvenser for ulike aktører

Gjeldende overgangsordning er anslått å omfatte om lag 9 TWh kraftproduksjon over hele tildelingsperioden. Utvidelsen av overgangsordningen til å omfatte vannkraftanlegg med installert effekt under 10 MW som hadde byggestart etter 1. januar 2004, er anslått å omfatte anlegg med en normalårsproduksjon på 2,01 TWh produksjon per år. Elsertifikatberettiget kraftproduksjon fra disse anleggene er anslått til totalt 21,61 TWh over hele tildelingsperioden.

For de elsertifikatberettigede innebærer utvidelsen av overgangsordningen at de kan få inntekter ved salg av elsertifikater. De elsertifikatberettigede vil pådras et gebyr knyttet til anleggsgodkjennelse og en liten kostnad knyttet til konti i elsertifikatregisteret.

Utvidelsen av overgangsordningen innebærer en økning i elsertifikatkvotene, jf. NVEs brev av 24. november 2014. Kostnaden for sluttbruker som følger av utvidelsen av overgangsordningen vil avhenge av prisen på elsertifikater. Prisen på elsertifikater i det norske elsertifikatregisteret (NECS) har fra januar 2012 til oktober 2014 variert mellom NOK 14 øre/kWh og NOK 18 øre/kWh for den største delen av handelen. Det er imidlertid registrert handler opp mot NOK 25 øre/kWh. I henhold til Svensk Kraftmäklings prisnotering har gjennomsnittlig månedlig spotpris i elsertifikatmarkedet fra januar 2012 til september 2014 vært om lag NOK 16 øre/kWh. Utvidelsen av overgangsordningen omfatter allerede utbygde vannkraftverk som i utgangspunktet var lønnsomme og er ikke forventet å påvirke fremtidig elsertifikatpris. Dersom det legges til grunn en elsertifikatpris på 15-25 øre/kWh vil utvidelsen av overgangsordningen gi en ekstra finansieringsforpliktelse på i størrelsesorden 2,4 til 4,0 milliarder kroner (nåverdi over perioden 2016 til 2035 med kalkulasjonsrente på 4 prosent) eks. mva og administrasjonskostnader.

Kraftforbruk i raffinerier er trukket ut av det beregningsrelevante forbruket og dermed av kvotekurven. Dette innebærer en reduksjon av beregningsrelevant mengde elektrisk energi og gir en økning i kostnad for de som omfattes av beregningsrelevant forbruk.

5 Merknader til endringsforslagene

Til § 8 Godkjenning av produksjonsanlegg

Departementet foreslår en endring i bestemmelsens *første ledd* bokstav b). For merknader til de øvrige deler av § 8, vises det til Prop. 101 L (2010-2011) s. 47 flg. Etter *bokstav b* kan visse mindre vannkraftanlegg som hadde byggestart etter 1. januar 2004 bli godkjent som anlegg som kvalifiserer for rett til elsertifikater. Overgangsordningen utvides til å inkludere vannkraftverk med installert effekt under 10 MW med byggestart etter 1. januar 2004.

Konsekvensene av en utvidet overgangsordning er ivaretatt i forslag til justering av elsertifikatkvotene, jf. avsnitt 3.1 og 3.3.

Av hensyn til forutsigbarhet for omfanget av produksjon under overgangsordningen foreslår departementet å innføre en frist for søknad om godkjenning for rett til elsertifikater for anlegg som inngår i overgangsordningen. Departementet vil fastsette fristen ved endring av forskrift om elsertifikater av 16. desember 2011 nr. 1398. I *tredje ledd* foreslås en tilføyelse i lovens ordlyd for å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for en slik bestemmelse. Foreløpig tas det sikte på å sette fristen til 1. april 2016. Aktørene vil bli oppfordret til å sende NVE søknad om godkjenning allerede fra tidspunktet for lovvedtak, slik at NVE kan begynne saksbehandlingen av søknadene. Vedtak om godkjenning vil imidlertid ikke kunne treffes før lovendringen er trådt i kraft. Det tas sikte på at lovendringene trer i kraft 1. januar 2016.

Fjerde ledd første punktum setter en sluttdato for når anlegg kvalifiserer for rett til elsertifikater under ordningen. Nytt i bestemmelsen er at sluttdatoen endres, se nærmere omtale i avsnitt 3.4.2. For å redusere risikoen for prosjekter med planlagt idriftsettelse i 2020, vurderer departementet å forlenge fristen for når anlegg godkjennes for rett til elsertifikater med en begrenset periode på seks måneder eller inntil 1 år. Fristforlengelsen vil ikke innebære at elsertifikatordningen innrettes for et større produksjonsvolum enn gjeldende mål i 2020 på 26,4 TWh. Anlegg som idriftsettes innenfor den fristforlengede perioden, vil ikke få utstedt elsertifikater i fulle 15 år, men for en avkortet tildelingsperiode for produksjon til og med utløpet av 2035.

Til § 17 Årlige elsertifikatkvoter

Bestemmelsen inneholder en tabell som viser de årlige elsertifikatkvotene. For det enkelte år angis elsertifikatkvoten som er et forholdstall som viser andelen elsertifikater som må annulleres for hver megawatttime beregningsrelevant elektrisk energi som er levert eller brukt. Fastsettelsen av elsertifikatkvoter er bestemmende for hvor stor etterspørselen etter elsertifikater vil bli. Det henvises til Prop. 101L (2010-2011) punkt 6.2 for en beskrivelse av elsertifikatplikten og bakgrunnen for den. De årlige elsertifikatkvotene inngår i beregningen av omfanget av elsertifikatplikten for den elsertifikatpliktige.

Til § 18 Elsertifikatpliktens omfang

Det vises til Prop. 101 L (2010-2011), s. 53-54 for merknader til § 18.

I departementets forslag til endring i elsertifikatkvotene er kraftforbruk i raffineriene holdt utenfor beregningsrelevant forbruk, jf. avsnitt 3.2.2. Departementet anser raffineriene for å være kraftintensiv industriell virksomhet, og at det er hjemmel til å unnta kraftforbruket fra elsertifikatplikt etter loven § 18 annet ledd. Unntak gis ved endring av forskrift om elsertifikater § 19.

Til *første ledd* annet punktum foreslås en språklig klargjøring om avrundning av elsertifikatpliktens omfang. Som det fremgår av lovens ordlyd og Prop 101 L (2010-2011) side 53 skal elsertifikatplikten komme til uttrykk i et heltall. Et elsertifikat har benevnelse megawatttime, jf loven § 3 bokstav a. En leverandør eller forbruker med beregningsrelevant mengde elektrisk energi får derfor elsertifikatplikten avrundet til nærmeste megawatttime, slik at plikten kommer til uttrykk i hele elsertifikater. Når det foreligger beregningsrelevant mengde elektrisk energi, skal elsertifikatplikten likevel omfatte minst ett elsertifikat.

Endringen innebærer en språklig forenkling av bestemmelsens ordlyd og medfører ikke realitetsendring.

Til *annet ledd* første punktum endres ordet ”forbruksavgift” på elektrisk kraft til ”avgift” på elektrisk kraft for å bringe ordlyden i samsvar med korrekt terminologi i avgiftsvedtaket. Endringen medfører ingen realitetsendring

Til § 21 Avgift for manglende annullering av elsertifikater

Det er i dag ikke hjemmel til å fastsette rente på avgift for manglende annullering av elsertifikater etter loven § 21. Departementet anser dette for å være uheldig, da det kan oppmuntre til å påklage slike vedtak, for å få en rentefri betalingsutsettelse. Departementet foreslår som følge av dette å endre loven, slik at kravet om avgift på manglende annullering av sertifikater forfaller til betaling tre uker fra dato da vedtak om avgift ble sendt.

Departementet foreslår at det skal svares rente etter forfall tilsvarende den til enhver tid gjeldende rente fastsatt med hjemmel i lov om renter ved forsinket betaling av 17. desember 1976 nr. 100 (forsinkelsesrenteloven). Rentesatsen vil da være lik den som fastsettes halvårlig i medhold av forsinkelsesrenteloven § 3.

Forslag til lov om endring av lov om elsertifikater

I

I lov om elsertifikater lov 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater (elsertifikatloven) gjøres følgende endringer:

§ 8 *Godkjenning av produksjonsanlegg* første ledd skal lyde:

Departementet skal etter skriftlig søknad fra innehaveren godkjenne produksjonsanlegg som kvalifiserer for rett til elsertifikater. Produksjonsanlegget må:

- a) ha hatt byggestart etter 7. september 2009,
- b) være et vannkraftverk med installert effekt *under 10 MW* som hadde byggestart etter 1. januar 2004,
- c) varig øke sin energiproduksjon med byggestart etter 7. september 2009,

§ 8 *Godkjenning av produksjonsanlegg* tredje ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om godkjenning av produksjonsanlegg, herunder om *søknadsfrist*, byggestart, anlegg som vesentlig fornyes eller får betydelige endringer i rammebetingelser, og om beregning av og dokumentasjon for økt produksjon.

§ 8 *Godkjenning av produksjonsanlegg* fjerde ledd første punktum skal lyde:

Alternativ 1:

Produksjonsanlegg som settes i drift etter *1. juli 2021*, kvalifiserer ikke for rett til elsertifikater.

Alternativ 2:

Produksjonsanlegg som settes i drift etter 31. desember *2021*, kvalifiserer ikke for rett til elsertifikater.

§ 17 *Årlige elsertifikatkvoter* skal lyde:

Den årlige elsertifikatkvoten for den elsertifikatpliktige er et forholdstall oppgitt i følgende tabell:

| Beregningsår for elsertifikatkvoten | Elsertifikat- kvoten |
|--|-------------------------|
| 2015 | 0,088 |
| 2016 | 0,119 |
| 2017 | 0,137 |
| 2018 | 0,154 |
| 2019 | 0,172 |
| 2020 | 0,197 |
| 2021 | 0,196 |
| 2022 | 0,196 |
| 2023 | 0,195 |
| 2024 | 0,193 |
| 2025 | 0,186 |
| 2026 | 0,174 |
| 2027 | 0,156 |
| 2028 | 0,131 |
| 2029 | 0,109 |
| 2030 | 0,090 |
| 2031 | 0,072 |
| 2032 | 0,054 |
| 2033 | 0,036 |
| 2034 | 0,018 |
| 2035 | 0,009 |

§ 18 *Elsertifikatpliktens omfang første ledd* skal lyde:

Elsertifikatpliktens omfang tilsvarer den elsertifikatpliktiges beregningsrelevante mengde elektriske energi i det enkelte år, multiplisert med elsertifikatkvoten (forholdstallet) som er fastsatt for det samme året. *Elsertifikatpliktens omfang skal* avrundes til nærmeste megawatttime, men likevel slik at det omfatter minst ett elsertifikat.

§ 18 *Elsertifikatpliktens omfang annet ledd* skal lyde:

Som beregningsrelevant mengde etter første ledd anses leveranser som nevnt i Stortingets vedtak om *avgift* på elektrisk kraft § 1 slik det lyder for budsjetterminen 2011. Kongen fastsetter i forskrift nærmere regler om at kraftforbruk i kraftintensiv industriell virksomhet, eventuelt over et bestemt forbruksnivå, etter søknad ikke skal anses beregningsrelevant.

§ 21 *Avgift for manglende annullering av elsertifikater første ledd* skal lyde:

Dersom det for den elsertifikatpliktige ikke annulleres tilstrekkelig antall elsertifikater etter § 20, ilegger departementet en avgift for hvert elsertifikat som mangler for å oppfylle elsertifikatplikten. *Avgiften forfaller til betaling tre uker etter at vedtak om avgift er sendt. Av avgift som ikke er oppgjort ved forfall, skal det svares rente der rentesatsen er lik den til enhver tid gjeldende rente fastsatt i forskrift gitt med hjemmel i lov av 17. desember 1976 nr.*

100 om renter ved forsinket betaling m.m. § 3 første ledd første punktum, regnet fra forfall og til avgiften blir innbetalt.

II

Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.