

Norges vassdrags- og energidirektorat

Postboks 5091, Majorstua
N - 0301 Oslo

Statens Energimyndighet

Box 310
S - 631 04 Eskilstuna

Innspill til utredninger i forbindelse med kontrollstasjon 2019 i elsertifikatsystemet.

Vi viser til nyhetsmeldinger fra NVE og Energimyndigheten publisert henholdsvis 23. og 24. januar i år der myndighetene ber om å få innspill til kontrollstasjonsoppdragene innen 1. mars. Nedenfor finner dere Energi Norges innspill til både NVE og Energimyndigheten. Vi gir her innspill til oppdragene fra de to lands departementer av 21. desember 2017 samt til oppdraget til Energimyndigheten om å utrede mulighetene for økt transparens datert 29. juni 2017.

Sammendrag

Utbyggingstakten i markedet er nå så stor at det er fare for at markedet passerer målet på 46,4 TWh i besluttede anlegg før stoppmekanismen som nå skal utredes settes i verk. Vi anbefaler derfor at myndighetene akselererer arbeidet med denne delen av oppdraget og leverer tidlig på høsten med en forkortet høring slik at Riksdagen kan vedta en stoppmekanisme allerede våren 2019.

I dette innspillet anbefaler vi at Energimyndigheten utreder å øke transparensen i markedet ved å sette varsling av investeringsbeslutninger som betingelse for sertifikattildeling og at man utreder å knytte en stoppmekanisme til denne varslingsordningen.

For å sikre måloppnåelse og samtidig unngå at det investeres betydelig mer enn det som er nødvendig for at målet skal nås mener vi stoppmekanismen bør være volumbasert og at den bør vurderes komplettert av en markedsstabiliseringsmekanisme. Derfor anbefaler vi at man allerede nå starter utredning av behovet for en stabiliseringsmekanisme i perioden etter at utbygging er stoppet.

Økt transparens

Energimyndigheten skal utrede og foreslå ytterligere tiltak som kan bedre transparensen i markedet med frist 15. juni i år.

Energi Norge mener det er viktig at dette oppdraget ses i sammenheng med oppdraget om utforming av stoppmekanisme. Økt transparens har stor egenverdi for samtlige markedsaktører, men det vil også ha stor verdi for myndighetene når de senere skal utforme og forvalte en stoppmekanisme.

Vi merker oss at Energimyndigheten bes analysere konsekvensene av en eventuell plikt til å varsle investeringsbeslutninger. Vi finner det meget interessant at departementet på denne måten varsler at det er aktuelt å innføre en slik varslingsplikt. Vi ber om at det allerede i analysen som skal leveres i juni legges vekt på hvilke muligheter og fordeler innføring av en varslingsplikt kan innebære for utforming og praktisering av en stoppmekanisme.

Energi Norge mener det vil være positivt med pliktig varsling før utbygging starter for at et anlegg skal kunne godkjennes for sertifikattildeling. Dette vil gi markedet oversikt og dermed sikre måloppnåelse og forebygge overutbygging. Vi mener det bør ligge en forpliktelse for utbygger i det å gi et varsel og ber om at dette utredes nærmere. Alternativer som bør utredes kan være krav om at bindende kontrakter på utstyr og arbeid må inngås innen visse frister.

En tidlig innføring av varslingsplikt vil øke sannsynligheten for en vellykket innføring av stoppmekanismen betydelig.

Stoppmekanisme

I avtalen om endring av avtale om et felles marked for elsertifikater fra 5. mai i fjor heter det at Sverige innen 31. desember 2020 skal innføres en stoppmekanisme som bidrar til måloppnåelse i 2030 og til forutsigbarhet for markedsaktørene om perioden etter måloppnåelse. Siden denne avtalen ble inngått har investeringstakten akselerert slik at det nå er reell sannsynlighet for at det allerede før 31. desember 2020 er fattet tilstrekkelig med investeringsbeslutninger til at 2030-målet er nådd før stoppmekanismen har fått trådd i kraft.

Derfor er det viktig at stoppmekanismen blir kjent og innføres så snart som mulig og vi oppfordrer myndighetene til å legge til rette for at Riksdagen kan lovfeste en stoppmekanisme allerede våren 2019. Det betyr at Energimyndigheten og NVE helst bør levere disse utredningene i god tid før fristen som er 20. desember i år og at man legger opp til en kortere høringsperiode enn det som har vært vanlig.

For å sikre måloppnåelse og samtidig unngå at det investeres betydelig mer enn det som er nødvendig for at målet skal nås bør stoppmekanismen være volumbasert. I tillegg må man søke å finne en mekanisme som er slik at investor har visshet om at prosjektet kommer innenfor stoppmekanismen før man investerer. Det er viktig å unngå et kappløp om å bygge fortest for å komme i drift innenfor de 46,4 TWh.

En løsning der en stoppmekanisme knyttes til en plikt om å varsle byggestart slik beskrevet i kapitlet ovenfor må etter vår mening utredes. Vi tenker dette er det mest lovende sporet. Energimyndigheten vil da kunne gi tilsagn om sertifikatgodkjenning til investorene frem til målet er sikret og myndigheten vil deretter kunne meddele markedet at markedet er stengt for ikke varslede prosjekter. Utbyggere som har fått tilsagn vil kunne gjennomføre utbygging etter varslet plan på en sikker og kostnadseffektiv måte.

En utfordring er forholdet til eventuelle prosjekter som har startet å investere allerede før stoppmekanismen innføres. Dette må utredes særskilt hvordan man kan unngå at slike anlegg blir skadelidende. En fremskyndet innføring av stoppmekanismen vil kunne redusere omfanget av denne utfordringen.

Vi tenker at det ikke er avgjørende at stoppmekanismen skal være svært presis på mengde. De fleste anleggene har værvhengig produksjon og usikkerheten i hva som faktisk vil bli produsert i løpet av femten år vil være så stor at det ikke vil være meningsfylt å bruke ressurser på å etterstrebe at stoppmekanismen skal slå til med en nøyaktighet på desimaler av en TWh. Se for øvrig forslag til utredning av ytterligere stabiliseringsmekanisme nedenfor.

Stabiliseringsmekanisme

Stoppmekanismen skal ifølge avtalen fra 5. mai 2017 bidra til forutsigbarhet for markedsaktørene om perioden etter måloppnåelse. Stoppmekanismer og økt transparens er viktige faktorer for å stabilisere markedet, men vi frykter at det ikke vil være tilstrekkelig for perioden etter at videre utbygging innenfor ordningen er stoppet. Stoppregelen vil, uavhengig av design, ikke kunne sikre at markedet nøyaktig når målet på 46,4 TWh. Vi vil da være i en situasjon der etterspørselen etter sertifikater vil være kjent bortsett fra veldefinerte tekniske justeringer. Tilbudssiden vil derimot være sterkt avhengig av vær og teknisk tilgjengelighet. Det er usannsynlig at man ikke før eller siden i perioden fra utbyggingsstopp frem til 2045 kommer i en situasjon der akkumulert over- eller underskudd på sertifikater blir overveiende sannsynlig. Sertifikatprisene vil da kunne bli ekstreme, og enten gå svært høyt eller svært lavt og kollapse.

For å forebygge en slik situasjon anbefaler vi at myndighetene allerede nå utreder behovet for og utforming av en stabiliseringsmekanisme. En mulig løsning som bør utredes er å justere etterspørselskvotene teknisk for faktisk produksjon innenfor systemet slik det i dag gjøres for anlegg i overgangsordningen. Dette vil kunne forebygge at markedet drar i vei i den ene eller andre retningen som følge av en rekke vindrike eller vindfattige år eller av at anleggenes produksjonsevne er feilestimert.

I utredning av stabiliseringsmekanismer bør virkningen på akkumulerte over eller underskudd i sertifikatbalansen vurderes. Andre alternativ som kan utredes er et fast eller dynamisk prisgulv- og tak, en type sentralbankfunksjon kan stabilisere prisvariasjonene for perioden etter måloppnåelse.

Detaljer rundt design og parametre når stoppregel og stabiliseringsmekanismen utvikles vil være avgjørende for både å unngå et investeringsrace og samtidig sikre forutsigbarhet for markedsaktørene.

Vi presiserer at vi ikke ser for oss at en slik stabiliseringsmekanisme besluttes før etter at det er satt stopp for videre utbygging. Det bør imidlertid utredes så snart som mulig og av begge lands myndigheter i samarbeid.

Tildeling når kraftprisen er null eller nær null

Vi mener prinsipielt at det ikke bør gis støtte til å produsere et produkt som markedet ikke etterspør og at det derfor ikke bør tildeles sertifikater når kraftprisen er null eller nær null. Det vil heller ikke være heldig for kraftsystemet dersom anlegg gis insentiv til å produsere kraft markedet ikke etterspør.

Vi anser imidlertid ikke dette som en svært aktuell problemstilling og anbefaler at myndighetene begrenser ressursbruken på denne problemstillingen og heller prioriterer spørsmålene om transparens, stoppmekanisme og stabiliseringsmekanisme.

Ny tildeling etter omfattende ombygging i Sverige

Vi har ikke innspill til denne delen av utredningsoppdraget ut over at tildeling til slike anlegg må omfattes av stoppmekanismen og at det bør tilstrebes like regler i begge land der dette er relevant.

Avslutning – Samarbeid

Energi Norge organiserer de fleste aktørgrupper i sertifikatsystemet i Norge. Vi har et tett samarbeid med andre berørte organisasjoner i Sverige og Norge og vi besitter betydelig kompetanse på området. Vi ønsker å være en ressurs for begge lands myndigheter i arbeidet med elsertifikatordningen og bidra til at ordningen blir en suksess. Vi står til disposisjon dersom det ønskes ytterligere utdypninger av våre forslag og kommentarer.

Vennlig hilsen
Energi Norge



.....
Sigrid Hjørnegård
Direktør



.....
Magne Fauli
Næringspolitisk rådgiver