

Norges vassdrags- og energidirektorat
Oversendt elektronisk til nve@nve.no

Oslo, 01.03.18

Norweas innspill til NVEs og Energimyndighetens arbeid med tredje kontrollstasjon under elsertifikatordningen

1. Innledning / oppsummering: Norwea viser til myndighetsoppdrag gitt NVE og Energimyndigheten i forbindelse med tredje kontrollstasjon i elsertifikatmarkedet. Vi takker for anledningen til å komme med våre innspill.

Oppsummeringsvis er det viktigste forholdet som må håndteres at markedet kan nærme seg en overutbygging, selv gitt den svenske ambisjonsøkningen som ble gjennomført ved forrige kontrollstasjon.

- En *volumbasert stoppmekanisme* på svensk side må derfor komme på plass. Gitt den dramatiske utbyggingstakten man ser bør denne regelen innføres så snart som mulig, og tydelige signaler sendes til markedet om at myndighetene har til hensikt å unngå en overoppfyllelse av målsetningen.
- For å ha den ønskede effekten bør stoppregelen kobles til *transparenstiltakene* som også utredes på svensk side: Retten til elsertifikater bør kobles til at man har rapportert sin investeringsbeslutning til myndighetene.
- Ettersom markedet nærmer seg *balansefasen* tidligere enn forventet bør man også utrede behovet for en stabiliseringsmekanisme som kan bedre balansen mellom tilbud og etterspørsel etter måloppnåelse.

2. Generelt om oppdragene – dekkende, men behov for samarbeid og tilleggsutredning av balansefasen: Norwea vurderer oppdragene som er gitt energimyndighetene som i hovedsak dekkende for utredningsbehovet *p.t.* Positive og sentrale reformer av markedet er allerede gjennomført ved tidligere kontrollstasjoner. De mest presserende forholdene for markedet er *p.t.* behovet økt innsyn i faktisk utbyggingstakt og tiltak for å stoppe en eventuell overutbygging. Disse er dekket på en god måte av de svenske oppdragene om hhv. økt markedstransparens og stoppmekanisme.

Vurderingen har lenge vært at en eventuell overutbygging ville måtte komme fra Sverige, ettersom man antok at målet ville nås først etter tidsfristen for godkjenning av norske anlegg. Med den utbyggingstakten man nå ser kan det imidlertid ikke utelukkes at målet nås tidligere. Myndighetene bør derfor i samarbeid vurdere om tilsvarende tiltak knyttet til stoppmekanisme og transparenss kan bli nødvendige også i Norge.

Dette betyr også at man nærmer seg markedets balansefase – i hvilken målet er nådd og tilbud og etterspørsel i utgangspunktet er fiksert – tidligere enn forventet. Det bør derfor vurderes om man setter i gang tilleggsutredninger av hvorvidt en særskilt stabiliseringsmekanisme bør innføres. (Sml. 4. nedenfor.)

3. Nærmere om de enkelte oppdragene:

3.1 Markedstransparens – rapportering av investeringsbeslutninger bør gjøres pliktig: Det er svært positivt at Energimyndigheten er bedt om å utrede ytterligere tiltak for markedstransparens, og nå eksplisitt er bedt om å utrede det å gjøre rapportering av investeringsbeslutninger pliktig. Dette er tiltak Norwea og andre bransjeaktører lenge har etterlyst. Rasjonalet er dels at de bidrar til bedre markedsfunksjon og riktigere prising i seg selv, dels at de kan bidra til at markedet kan unngå en overutbygging.

Av grunner energimyndighetene er kjent med mener Norwea investeringsbeslutninger og byggestart bør gjøres rapporteringspliktige. Primært vil dette sikre at markedet har informasjon om forventet måloppnåelse på et tidlig nok tidspunkt til å unngå at man iverksetter ytterligere utbygginger som skaper en overoppfyllelse.

For å være troverdig må det gis et sterkt incentiv til ikke å unnlate å rapportere investeringsbeslutninger, fortrinnsvis ved at retten til elsertifikater kan bortfalle eller avkortes vesentlig. Investeringsbeslutninger må også operasjonaliseres på en tillitsvekkende måte, eksempelvis har forslag fra bransjen tidligere skissert hvordan bankgarantier og/eller forpliktende turbinkontrakter kan spille en slik rolle for vindkraftanlegg. Norwea går gjerne i nærmere dialog med myndighetene om utforming av en slik ordning.

Registrering av investeringsbeslutninger bør videre samspille med stoppmekanismen. Gitt ledetidene for de fleste større kraftprosjekter i markedet vil registrering av investeringsbeslutning kunne informere myndighetene i tide om når målet er nådd eller i ferd med å nås. Søknad om elsertifikater bør derfor kobles til rapportering av investeringsbeslutning, slik at myndighetene kan iverksette stoppmekanismen i tide. (Sml. 3.2.)

3.2. Stoppmekanisme – svært viktig med volumbasert stoppmekanisme: Det er svært positivt og i tråd med anbefalinger fra Norwea og andre bransjeaktører at en stoppmekanisme skal utredes på svensk side.

Det bør presiseres at rasjonalet for en slik mekanisme ikke er å fjerne ansvar for investeringer fra markedsaktørene, men sikre at man unngår overoppfyllelse og priskollaps i en svært uoversiktlig situasjon. Man nærmer seg dessuten et marked der bl.a. teknologiutvikling og tilgang på billig kapital gjør at elsertifikater for enkelte nyere prosjekter spiller mindre eller ingen rolle. En overoppfyllelse vil ha mindre betydning for disse aktørene, men urimelige konsekvenser for aktører som er avhengige av elsertifikatinntekter og har tatt risiko for å bidra til oppnåelse av svenske- og norske klima- og energimål.

Transparenstiltak og tidsfrister kan bare bidra et stykke på vei for å unngå overoppfyllelse i en slik situasjon. En volumbasert stoppmekanisme basert på at anlegg ikke godkjennes etter at målet er nådd i form av investeringsbeslutninger bør derfor på plass.

Gitt den raske utbyggingstakten man ser nå, mener Norwea fristen for oppdragene om dette bør settes tidligere enn 20. desember 2018, og at man gjennom kortere høringsfrister bidrar til rask gjennomføring.

Tydelige signaler til markedet om at man fra myndighetenes side ønsker å følge opp oppdraget for å unngå overoppfyllelse vil i seg selv kunne bidra til å forberede aktører og unngå overoppfyllelse.

Det er flere designmessige forhold som må klargjøres, først og fremst knyttet til registrering av når produksjon tilsvarende målsetningen er godkjent for elsertifikater. En kobling til rapportering av investeringsbeslutninger, som skissert ovenfor, og krav til kvalitetssikrede produksjonsestimater mv. vil bidra til dette.

Videre bør man vurdere hvordan eventuelle reverseringer av investeringsbeslutninger eller vesentlige avvik fra måloppnåelse bør håndteres mv. Utredningen bør dessuten se på konsekvenser for investoradferd og investeringsikkerhet, samt hvordan negative konsekvenser for disse kan minimeres eller unngås helt.

Norweas oppfatning er at det bør være mulig å finne gode løsninger innenfor tidsrammene og vi går gjerne i dialog med myndighetene om detaljutforming. Vi tillater oss likevel å understreke at det avgjørende for markedet gitt den ekstraordinære utbyggingstakten vi ser er at man får på plass én stoppmekanisme i tide til å unngå overutbygging.

3.3. Elsertifikatpriser ved nullpriser/negative priser – ikke presserende behov for tiltak på nåværende tidspunkt: Oppdragene omfatter også en utredning av hvorvidt elsertifikater ikke bør utstedes ved nullpriser eller negative priser i markedet for elkraft.

Prinsipielt er Norwea enige i at støttereimer ikke bør gi incentiver til å øke kraftproduksjonen i slike overskuddssituasjoner.

Like fullt mener Norwea det er liten grunn til å utrede dette med henblikk på innføring ved herværende kontrollstasjon. Dette skyldes for det første at omfanget må forventes å utgjøre et mindre problem enn i markeder der eksempelvis feed-in-tariffs har incentivert store volumer sol og vind i overskuddssituasjoner. For det andre vil innføring kunne være administrativt og juridisk komplekst og påvirke inngåtte kraftsalgsavtaler. For det tredje bør forvaltningens ressurser antagelig prioriteres mot mer sentrale og presserende problemstillinger *p.t.*, spesifikt stoppmekanisme og markedstransparens.

3.4. Ny tildeling etter omfattende ombygging – like rammevilkår: Energimyndigheten er også bedt om å utrede hvorvidt det skal påløpe en ny tidsperiode før ny elsertifikattildeling etter omfattende ombygging av anlegg. Norwea har ingen merknader til dette oppdraget foruten at det allerede foreligger betydelige forskjeller mellom Norge og Sverige i vilkårene for elsertifikattildeling etter ombygging/«repowering». En økning av slike forskjeller bør i utgangspunktet unngås. Vi legger videre til grunn at produksjonen fra slike anlegg vil inngå i målet og således omfattes av stoppmekanismen.

4. Behov for tilleggsutredning av balansefasen: Ettersom måloppnåelse nærmer seg aktualiseres diskusjonene som har pågått om markedets balansefase. Ettersom tilbud og etterspørsel i utgangspunktet er fiksert vil overskudds/underskuddssituasjonen av elsertifikater være svært sensitiv til forandringer i bl.a. værforhold.

Til tross for tekniske justeringer, og til tross for muligheten til å spare elsertifikater har det blitt anført at balansefasen kan gi opphav til svært dramatiske prissvingninger.

Norwea mener man derfor allerede nå bør utrede hvorvidt det er behov for en stabiliseringsmekanisme for tilbud og etterspørsel i balansefasen. En slik utredning bør også se nærmere på konkret utforming av slik mekanisme.

Én mulig utforming som for tiden diskuteres i bransjen er å justere for faktisk elsertifikatproduksjon på en måte tilsvarende det man gjør i forbindelse med justeringer for produksjon fra overgangsordningene. Ved å utrede slike modeller nå vil man være bedre forberedt for en eventuell innføring når målet er nådd.

Vi takker igjen for anledningen til å gi våre innspill og understreker at vi er tilgjengelige dersom energimyndighetene ønsker å diskutere disse nærmere.



Øistein Schmidt Galaaen
Direktør
Norwea



Andreas Thon Aasheim
Spesialrådgiver nett/market
Norwea