

Norges vassdrags- og energidirektorat,
Middelthunsgate 29 / Pb. 5091 Majorstuen /0301 Oslo
Oversendt elektronisk til nve@nve.no

Kopi: Olje- og energidepartementet / postmottak@oed.dep.no

Oslo, 19.10.15

Innspill til NVEs arbeid med andre kontrollstasjon i det felles elsertifikatmarkedet

1. Innledning / oppsummering: Norwea takker for anledningen til å kommentere arbeidet med andre kontrollstasjon i elsertifikatmarkedet. Det forberedende arbeidet Norges vassdrags- og energidirektorat («NVE») og Statens energimyndighet («STEM») skal iverksette vil være svært viktig for markedsaktører så vel som for måloppnåelse. Det er derfor svært positivt at man legger opp til innspill fra, og dialog med, bransjeaktører.

Vi vil i det følgende kommentere oppdragene som er gitt fra departementsnivå i Norge og Sverige, samt gi innspill til videre håndtering av prosessen. Med noen unntak mener vi oppdragene dekker utredningsbehovet *p.t.*, og våre innspill fokuserer først og fremst på konkrete utredningstemaer og tiltak.

2. Generelt om oppdragene og håndtering av prosessen videre:

2.1. Oppdragene er i hovedsak dekkende – håndtering av eventuelle tilleggsoppdrag: Med noen unntak (sml. pkt. (4) nedenfor) mener Norwea myndighetsoppdragene fra det norske Olje- og energidepartementet («OED») og det svenske Miljö- och energidepartementet er dekkende for utredningsbehovet *p.t.* Kontrollstasjonsarbeidet vil imidlertid pågå over relativt lang tid, og det er derfor i utgangspunktet positivt at det åpnes for tilleggsoppdrag dersom markeds- eller andre forhold skulle tilsi det.

Av hensyn til forutsigbarhet og påvirkningsmulighet bør også slike tilleggsoppdrag gjøres offentlige. Som Norwea tidligere har påpekt er det beklagelig at myndighetsoppdragene fra OED om utvidelse av den norske overgangsordningen i forbindelse med kontrollstasjon 2015 ble unntatt offentlighet. Dette medførte økt usikkerhet blant markedsaktører.

2.2. Positivt med mindre nasjonale forskjeller i oppdragene – norsk-svensk dialog om markedet: Det er svært positivt, og i tråd med Norweas tidligere innspill, at det nå legges opp til større grad av symmetri i oppdragene, ved at begge land i hovedsak (med unntak av den særsvenske torvutredningen som Norwea ikke har noen merknader til) utreder de samme temaene. Et eksempel på betydningen av slik utredningssymmetri er at NVEs forslag om å innføre «kvoter i TWh» i forbindelse med kontrollstasjon 2015 beklageligvis ikke kunne vurderes politisk på svensk side. Dette fordi en tilsvarende svensk utredning manglet.

For ytterligere å sikre en god og forutsigbar prosess vil Norwea oppfordre begge lands myndigheter til fortsatt tett dialog om arbeidet både på råds- og komiténivå.

2.3. Håndtering av sluttrapporter – lansering og høring: Fordi NVEs og STEMs anbefalinger kan ha stor betydning for markeds- og prisutvikling er det ønskelig at de offentliggjøres på samme tidspunkt, og at disse tidspunktene er pre-annonsert, sml. sistefristene i oppdragsbrevene.

Videre ber vi om at påvirkningsmuligheten styrkes ved at departementene sender anbefalingene på høring slik man gjorde ved kontrollstasjon 2015.

I den forbindelse bør departementene fortsette å være svært tydelige på når man ser for seg at lovendringer kan tre i kraft.

3. Nærmere om enkeltoppdragene: I det følgende vil vi kort kommentere de enkelte oppdragene som er gitt, med vekt på momenter vi mener bør belyses særlig. NVE og STEM er kjent med våre hovedsynspunkter på de fleste av disse områdene, men vi bidrar gjerne med ytterligere dokumentasjon i den videre prosessen.

3.1. Teknisk justering av kvotekurven: Det er svært positivt at oppdragene i begge land viser til forpliktelsene som følger av traktaten mellom Norge og Sverige. Fortsatt tydelighet om at myndighetene vil foreta de justeringer som er nødvendige for å nå det felles målet bidrar til økt forutsigbarhet og markedstillitt.

Det er også positivt at oppdragene viser til justeringsprinsippene som ble presentert og anvendt ved kontrollstasjon 2015, da dette gir markedsaktører anledning til å danne seg bedre forventninger av myndighetsjusteringer basert på utviklingen i bl.a. beregningsrelevant forbruk samt utvikling og omfang av overgangsordningene.

De nevnte justeringsprinsippene gir likevel myndighetene et visst handlingsrom hva gjelder hvor mye av korreksjonene som tas i enkelte år. Det såkalte elsertifikatoverskuddet er fortsatt den dominerende prissettende faktoren i markedet, og Norwea ber både NVE og STEM løpende ta dette med i vurderingen av kommende kvotejusteringer.

Det ble ved forrige kontrollstasjon lagt ned et betydelig og positivt arbeid i å forbedre prognosene for utvikling i beregningsrelevant forbruk. Norwea vil oppfordre både NVE og STEM til å fortsette dette arbeidet; følge utviklingen nøye samt i størst mulig grad å informere markedet om hvilke forutsetninger som legges til grunn for kvotejusteringene.

3.2. Tidspunkt for godkjenning av anlegg: Det er svært positivt at begge land skal vurdere hvilke markedsrisiki fraværet av en frist for godkjenning av anlegg for elsertifikater i Sverige representerer. Norwea tolker disse oppdragene som en oppfølging av forslaget til ny traktat mellom Norge og Sverige, der temaet er omtalt, men presiserer at oppdragene er uavhengig motivert.

Som Norwea har påpekt representerer en utbygging av produksjonskapasitet utover det felles målet en vesentlig risiko for priskollaps- og eller svært lave elsertifikatpriser. Forventningen om en slik overoppfyllelse kan i seg selv bidra til underinvesteringer og et negativt investeringsklima. Norwea understreker at en slik overutbygging kan oppstå enten som følge av at aktører har manglende innsikt i faktisk utbygging (sml. debatten om markedstransparens), men også som følge av eksempelvis nye konsesjoner til prosjekter med svært lave produksjonskostnader; generelt kostnadsfall for teknologier som vindkraft eller økte elpriser som følge av høyere CO₂-priser.

Dette er blant forholdene som bør vurderes nærmere i forbindelse med oppdragene. De taler imidlertid allerede nå for at man innfører en frist også i Sverige, og det er ønskelig at begge lands myndigheter vurderer konkret utforming av en slik frist. En slik frist bør innføres til tross for at svenske myndigheter vurderer en ny ambisjon for 2030, ettersom vedtak av en slik ambisjon må forventes å være tidkrevende.

Det naturlige alternativet vil etter Norweas syn være å innføre forkortet elsertifikattildelingsperiode for kraftverk som driftsettes innen utgangen av 2021, slik tilfellet nå er i Norge. Til tross for at en kriteriebasert ordning for forsinkede kraftverk med utgangspunkt i juridiske begreper som «force majeure» eller «kontrollansvar» ville redusert risikoen for overoppfyllelse ytterligere, synes den norske ordningen å utgjøre et godt og balansert tiltak også på svensk side.

Risikoen for en overoppfyllelse kan i noen grad tenkes å reduseres ved økt innslag av variabel produksjon fra vind- og småskala vannkraft i elsertifikatmarkedet. Det vil være naturlig å i forbindelse med dette oppdraget vurdere nærmere hvor store mengder overoppfyllelse elsertifikatmarkedet kan «bufre» på denne måten.

3.3. Markedsforbedrende tiltak: Det er svært positivt at begge lands energimyndigheter skal sammenfatte planlagte og gjennomførte tiltak for økt markedstransparens og vurdere ytterligere tiltak. Oppdragene er i tråd med anbefalinger fra Norwea og en lang rekke andre markedsaktører. Økt informasjon om faktisk utvikling i elsertifikatetterspørsel og utbyggingstakt vil bidra til riktige priser og redusere risikoen for overoppfyllelse.

Som NVE og STEM er kjent med har Norwea og andre aktører lenge argumentert for at myndighetene innfører et pliktig register over investeringsbeslutninger og gitt konkrete forslag til utforming av et slikt. Dette bør bli en konkret del av utredningene som nå skal gjøres.

I tillegg mener Norwea det er naturlig å se på hvordan informasjon som allerede foreligger gjennom byggemeldinger og desslike kan sammenfattes og offentliggjøres i påvente av et slikt register.

Tiltak for økt transparens og systematisering av allerede tilgjengelig informasjon bør i størst mulig grad samordnes mellom landene, ideelt sett på en felles plattform. Norwea understreker at flere slike tiltak kan og bør gjennomføres forut for offentliggjøring av rapportene om dette deloppdraget.

3.4. Utviklingen etter 2020: Inkluderingen av disse oppdragene er både viktig og riktig i lys av den svenske regjeringens uttalte ambisjon om å innføre et nytt mål for elsertifikatmarkedet. En slik utvidelse av markedet i tid vil kreve omfattende politiske prosesser og vil måtte vurderes opp mot bl.a. fornybarambisjoner for 2030, forholdet til EUs energi- og klimapakke, samt hvilken rolle samarbeidsmekanismer skal spille i EUs styringssystem for energiunionen («new governance»).

Det er derfor avgjørende at energimyndighetene gir departementene best mulig beslutningsgrunnlag for hvordan en slik forlengelse kan gjennomføres praktisk, og dette arbeidet må begynne allerede nå i begge land. I så måte er oppdragene svært positive.

Norwea merker seg at det av ordlyden i det svenske oppdraget fremgår at man på svensk side er særlig opptatt av en situasjon der kun Sverige vedtar mål for 2030, mens det i det norske oppdraget kun refereres til «én part».

Norwea er enig i at scenariet der kun én part går videre med elsertifikatmarkedet reiser viktige spørsmål som bør vurderes nøye. Spesielt mener Norwea myndighetene bør vurdere følgende:

- Konsekvenser for eventuell fortsatt fordeling av fornybarandel iht. distribusjonsregelen landene har notifisert.
- I dialog med EUs institusjoner klargjøre hvilken rolle samarbeidsmekanismer som elsertifikatmarkedet kan komme til å spille i EUs rammeverk for 2030.
- Muligheten for at også nye anlegg i landet som eventuelt ikke innfører en ny ambisjon kan godkjennes for elsertifikater. En slik mulighet kan bidra til en mer kostnadseffektiv måloppnåelse for det landet som eventuelt innfører en ambisjon alene. Administrative og praktiske konsekvenser av en slik ordning bør vurderes nøye allerede nå.

I tillegg til vurderinger av en slik «unilateral» forlengelse er det viktig at *begge* lands energimyndigheter ser konkret på hvordan nye ambisjoner eventuelt kan innføres og gjennomføres. Det er viktig å understreke at en slik utredning utgjør en *opsjon*, og ikke det samme som en politisk beslutning om forlengelse. Etter Norweas syn er en slik utredning tvert imot en nødvendig forutsetning for en velinformert politisk beslutning om elsertifikatmarkedets fremtid.

Det er *p.t.* uklart om virkemidler som ETS er tilstrekkelige til alene å drive frem en fortsatt utbygging av fornybar kraft i Norden, og følgelig for tidlig å utelukke fortsatt bruk av virkemidler som elsertifikater for ytterligere å korrigere markedsfeil som hindrer integrering av fornybar kraftproduksjon. Det kan heller ikke utelukkes at også Norge må knytte seg til EUs 2030-rammeverk med en ny fornybarambisjon, avhengig av dette rammeverkets endelige utforming. Norwea mener derfor både Norge og Sverige bør utrede hvordan fortsatt bruk av elsertifikater kan inngå i landenes energi- og klimaplaner for 2030.

Det vil videre være naturlig at begge lands energimyndigheter som del av dette oppdraget forhold som:

- Potensial for utbygging av ny elsertifikatberettiget produksjon etter 2020.
- Vurdering av produksjonskostnader, tilgjengelig nettkapasitet, kapasitet hos konsesjonsmyndighet mv.
- Vurdering av utforming av eventuelle nye kvotekurver og konsekvenser for kraft- og elsertifikatmarked.

4. Forhold som ikke er dekket av myndighetsoppdragene – behov for tilleggsoppdrag: I tillegg til oppdragene som allerede er gitt ser Norwea et behov for to tilleggsoppdrag. Dette til orientering for NVE. Vi har av samme grunn kopiert oppdragsgiver Olje- og energidepartementet.

4.1. Kvoter i TWh: Som NVE og STEM er godt kjent med mener Norwea at NVEs forslag om «kvoter i TWh» som ble fremmet ved forrige kontrollstasjon bør gjennomføres i begge land. Vi vil her bare kort gjenta at en lovfestet regel for elsertifikatkvoter vil bidra til økt forutsigbarhet og styringseffektivitet, samt eliminere behovet for tidkrevende tekniske justeringer med lovendringer i to land. Dette lot seg dessverre ikke gjennomføre ved forrige kontrollstasjon av prosessuelle grunner på svensk side.

I følge forslaget til ny elsertifikattraktat skal dette nå utredes også på svensk side. Norwea har forståelse for at forslaget til traktat ennå ikke er godkjent av den svenske Riksdagen, men presiserer at utredningen like fullt bør gjennomføres ettersom den er uavhengig motivert. Det er derfor viktig at STEM så snart som mulig mottar et formelt oppdrag om dette, slik at spørsmålet kan belyses tilstrekkelig på svensk side; eventuelle administrative utfordringer avdekkes, og en beslutning kan fattes innenfor rammen av kontrollstasjon 2017.

4.2. Konsekvenser av utvidelse av den norske overgangsordningen: Som kjent ble den norske overgangsordningen utvidet ved kontrollstasjon 2015. Oppdragene til NVE i anledning saken ble først offentliggjort i forbindelse med Olje- og energidepartementets høring av lovforslaget, og var i motsetning til de øvrige myndighetsoppdragene ikke gjenstand for selvstendig høring. Dette medførte en betydelig markedsuro, og det hersker fortsatt usikkerhet om omfanget av produksjonen, og når den kan forventes godkjent.

Olje- og energidepartementets forslag til utvidelse var begrenset til vannkraft med installert effekt inntil 10 MW og byggestart etter 1. januar 2004. Forutsigbarheten ble imidlertid ytterligere redusert ved at Stortinget vedtok å fjerne begrensningen til 10 MW uten nærmere utredning av omfang mv., dette sogar etter at Energi- og miljøkomitéens innstilling var avgitt.

Norwea respekterer fullt ut at Stortinget har anledning til å endre og vedta lover innenfor rammene av elsertifikattraktaten. Likevel ønsker vi å gjøre myndighetene oppmerksomme på at Stortingets vedtak ikke har bidratt til å styrke markedsaktørers tillitt til håndteringen, og at det har skapt en betydelig usikkerhet.

Det er derfor etter vårt syn behov for en egen oppdatert tilleggsutredning av omfang og konsekvenser av utvidelsen, som et informasjonstiltak i tillegg til de vurderinger som må gjøres i forbindelse med oppdraget om teknisk justering. Alternativt vil vi be NVE styrke informasjonen om godkjenning av anlegg under den utvidede overgangsordningen ytterligere.

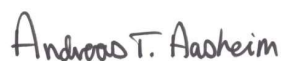
Avslutningsvis vil Norwea igjen takke svenske og norske myndigheter for god dialog om elsertifikatmarkedets funksjon. Norwea ser frem til ytterligere samtaler med myndighetene.

For Norwea,



Øistein Schmidt Galaaen,

Direktør



Andreas Thon Aasheim,

Spesialrådgiver nett / marked