

Innspill til NVEs arbeid med andre kontrollstasjon i det felles elsertifikatmarkedet

Viser til høring/invitasjon til innspill til NVEs arbeid med andre kontrollstasjon i el-sertifikatmarkedet. Grunnet stort arbeidspress med gjennomføringen av Zerokonferansen har dessverre våre innspill til dette blitt noe forsinket. Vi håper like fullt at det vil være tilstrekkelig med tid for dere til å behandle våre innspill fram til oppdraget deres skal levere til departementet senest 30. juni 2016 og 18. oktober 2016.

Innledningsvis vil vi framheve viktigheten av en åpen og god prosess. Det er bra NVE ber om innspill i denne prosessen og vi forventer at utredninger og beslutningsgrunnlag fra NVE vil være offentlige.

Vi vil også trekke fram den overordnede viktigheten av elsertifikatsystemet, som har vært det viktigste virkemidlet i norsk energi- og klimapolitikk siden det ble etablert. Det har sikret utbygging av ny fornybar energi i Norge og Sverige, og vil framover være helt avgjørende for å få til økt tempo i konvertering av fossil energibruk til nullutslippsløsninger med fornybar strøm.

Økt utbygging av fornybar strøm har sørget for å utkonkurrere fossil kraftproduksjon, og gitt store klimagassreduksjoner med blant annet utfasing av gasskraftverk. Det har også gjort det politisk mulig å få til økt virkemiddelbruk og flere tiltak for å erstatte bruk av fossil energi på nye områder som transport, industri og petroleumsutvinning med fornybar strøm.

Det tok over 10 år å få etablert sertifikatsystemet i Norge. ZERO arbeidet mye i hele denne perioden for å få til et virkemiddel som ville fungere bedre for å stimulere til økt utbygging av fornybar kraft. Den foregående ordningen hadde mangelfulle støtteordninger og manglende forutsigbarhet for utbygging. Dagens elsertifikatsystem har også helt klart noen utfordringer, men i vurderingen av situasjonen etter 2020 er det helt avgjørende å ikke glemme hvordan situasjonen var før sertifikatsystemet ble etablert. Klimaperspektiv og behov for utfasing av mye fossil energi må ligge til grunn for vurderingen av behovet for utbygging av mer fornybar energi etter 2020.

Utviklingen etter 2020 (punkt 4 i utlysningen) er etter vår vurdering det viktigste forholdet med denne kontrollstasjonen, og videreføring eller avvikling gir ulike svar på innretning fram til 2020. Vi velger derfor først å gi våre vurdering av denne utviklingen. Deretter kommer innspill på de øvrige punktene.

Punkt 4: Utviklingen etter 2020

Det er fortsatt et stort behov for utfasing av fossil energi. Norges forbruk av fossil energi var på totalt 174 TWh i 2014. Overgang til elektriske løsninger i bla transporten gir en stor energieffektivisering med batteri og elektromotor, slik at behov for nye fornybar energi til å erstatte dagens fossile energibruk vil være mindre enn 174 TWh. Men behovet vil være betydelig.

All erfaring fra klimaarbeid har vist at det er helt avgjørende å ligge i forkant med utbygging av fornybar energi for å få til tilstrekkelige virkemidler for å konvertere fra fossilt til fornybare løsninger. Hvor mange ganger har vi ikke tidligere blitt møtt av motargumentasjon mot elektrifisering av petroleumssektoren, satsing på elbil og gasskraftkampen med bakgrunn i at den vil baseres på strøm fra kullkraft? Dette gjelder ikke minst i tørrår med noe lavere strømproduksjon og høyere priser. Kraftbalansen er bedret i Norge og Norden de senere årene som følge av sertifikatsystemet. Men Norge og Norden vil fortsatt ha betydelige variasjoner i strømproduksjonen og betydelig manko på fornybar produksjon ved tørrår.

Å ligge på forkant med utbygging av fornybar energi er helt avgjørende for å lykkes med nødvendig utfasing av fossile løsninger.

Det finnes flere ulike former for virkemidler som i teorien kan bidra til utbygging av mer fornybar energi. Med mer enn 10 års erfaring med å få til en endring fra statlig støttesystem til et sertifikatsystem (via et forsøk på feed-in system i Norge), så kan vi på den annen side slå fast at det å eventuelt ikke videreføre sertifikatsystemet i praksis vil bety en avvikling av virkemiddelbruk for større utbygging av fornybar kraft i Norge.

EU ETS er ikke i dag, og har aldri vært, en driver for utbygging av fornybar energi. Og med de politiske rammene som er lagt for EU ETS framover mot 2030 er det grunn til å forvente en vedvarende situasjon med store kvoteoverskudd og lave priser. Sterke lobbykrefter vil fortsette å jobbe imot innstramninger i kvotetak og for å ha lave kvotepriser. ETS vil derfor etter alle solemerker ikke være noe drivkraft for utbygging av fornybar kraft i hverken Norge eller EU framover mot 2030.

Vi tror at det vil fortsette, slik det har vært til nå, med at det er spesifikk virkemiddelbruk på fornybar energi som er driveren for utslippsreduksjoner, og drivkraft for lavere kvotetak i ETS.

Et spleiselag for utbygging av ny fornybar energi gir lavere strømpriser. Det er en viktig konkurransefaktor for utkonkurrering av fossil energi og gjennomføring av nødvendige klimatiltak. Det er det vi ser fungerer i dag, og er viktig å beholde en slik virkemiddelbruk videre for å sikre omlegging fra fossile til fornybar løsninger.

En eventuell avvikling av ordningen vil ha flere kompliserende faktorer og gi betydelig usikkerhet i markedet. Det er av mange aktører framholdt en risiko for priskollaps i markedet etter 2020 i en avviklingssituasjon. Dette er i seg selv en god grunn til å videreføre ordningen, på et eventuelt noe lavere utbyggingsnivå dersom det er ønskelig.

Utredningene og diskusjonen bør derfor være rundt hvilket nytt ambisjonsnivå som bør gjelde fram til 2030 og hvilke eventuelle forbedringer av systemet som kan gjøres. Vi ser følgende faktorer som viktige for energisituasjonen framover:

- Betydning av utfasing av svensk kjernekraft (påvirkning av byrdefordeling i sertifikatsystemet mellom NO-SV for det).
- Økt desentralisert (sol)strømproduksjon
- Fossilfri – behovet for fornybar energi for å fase ut all bruk av fossil energi
- Fornybar krafteksport for klimagassreduksjoner til naboland (Tyskland, UK m.m.).
- Nye industrimuligheter for klimavennlig industri med god tilgang på fornybar strøm til lave priser for industrien.

Forbedringer av sertifikatsystemet post-2020 som bør utredes

I arbeidet med utredning og etablering av sertifikatsystemet har ZERO tidligere hatt noen innspill som ikke har blitt tilstrekkelig utredet eller implementert. Til neste kontrollstasjon vil det være interessant å få vurdert også noen større endringer av systemet av NVE og STEM for videreføring etter 2020, som:

Utvide sertifikatsystemet til hele Norden

Utvidelse av sertifikatsystemet til hele Norden vil være en god videreutvikling av det felles nordiske kraftmarkedet. Når det norsk-svenske sertifikatsystemet nå har vist seg levedyktig gjennom en lang periode vil det være større sjanse for å få øvrige nordiske land til å bli med.

Endre til teknologispesifikt sertifikatsystem for mer teknologiutvikling

Forskjellige fornybare teknologier har ulik modenhet og ulikt kostnadsnivå. En stor ulempe med det teknologinøytrale sertifikatsystemet i dag er at mindre modne teknologier faller utenfor, og er helt

avhengig av andre virkemidler, som nå er mangelfulle. Det gir manglende teknologiutvikling, og kostnadsreduksjonen stopper opp for teknologier som i framtida kan gi lavere kostnader for utbygging.

En mulig modell for sertifikatsystemet er å gi ekstra sertifikater for slike mer umodne teknologier, som en hybrid at et sertifikatsystem og feed-in ordning. Fordeler med å bruke sertifikatsystemet til slik teknologiutvikling er at man slipper å innføre en ny ordning, og kan basere seg på eksisterende rammeverk. I en videreføring etter 2020 kan en endring av sertifikatsystemet til å få inn et tilleggsmål om teknologimodning.

Den "ekstra" mengden med sertifikater som det vil medføre kan komme i tillegg til eksisterende sertifikatplikt, sli at det ikke svekker kostnadseffektiviteten i sertifikatsystemet med god konkurranse mellom de ulike fornybare teknologiene.

Kvotejustering for rimeligere teknologier etter 2020?

Det er en bekymring fra enkelte aktører at rimeligere teknologier for ny produksjon etter 2020 kan gi lavere sertifikatpriser, som gir en usikkerhet for investeringsbeslutninger for utbygging nå som er avhengig av sertifikatprisen 15 år fram i tid.

En innføring av vektet sertifikattildeling for nye teknologier kan brukes til å håndtere en slik situasjon med å da justere noe på sertifikattildeling til nye rimeligere teknologier. Dette må gjøres på en forutsigbar måte for å ikke gi for stor usikkerhet i markedet og til å fortsatt opprettholde en kommersiell driv for lavere utbyggingskostnader. Hvordan dette kan gjøres må utredes godt.

Kvoteplikt også for petroleumsbransjen og fossil energi

Det gir ingen mening i at petroleumsindustrien ikke er med på spleiselaget for utbygging av ny fornybar strøm, slik det er i dag. Strømforbruk for både landanlegg og produksjonsanlegg offshore bør være kvotepliktig.

For å få ned utslippene i Norge er det nødvendig med omlegging til fornybare løsninger også for petroleumsbransjen. Framtidige offshore fornybare løsninger som gir strøm til plattformer bør tilsvarende kunne få sertifikater selv om de ikke leverer inn på hovednettet i Norge. Og alt energibruken offshore bør derfor være kvotepliktig i et sertifikatsystem i Norge, og bidra til utbygging av nødvendig ny fornybar energi.

Kvoteplikt for all fossil energi

Sertifikatsystemet er innført for å øke fornybar andelen av energiforsyningen. Men det er bare brukere av strøm og ikke fossil energi som finansierer denne utbyggingen i dag. Det logiske ville vært at all fossil energibruk var kvotepliktige. En utvidelse av kvotegrunnlaget vil gi en lavere kostnad for strømbrukerne for utbyggingen av strøm som skal brukes til utfasing av fossil energibruk.

Utvide sertifikatberettiget produksjon?

Sverige har i dag en egen finansieringsordning for torv inne i sin del av sertifikatsystemet som de finansierer i tillegg. Tilsvarende kan vurderes å gjøre i Norge for fornybar varme og energieffektivisering.

I dag gir sertifikatsystemet en forskjellsbehandling mellom en KWh ny produksjon og en KWh spart energi. Dette har blitt kritisert av andre miljøorganisasjoner. Det mangler gode markedsbaserte virkemidler for gjennomføring av energieffektivisering. Det har blitt foreslått en ordning med hvite sertifikater. En interessant utredning ville vært om det kunne være mulig å bruke sertifikatsystemet til dette og gi sertifikater til å gjennomføre energieffektiviseringstiltak. Det må da sees på som en

finansieringsmekanisme med fornuftige og gjennomførbare krav til dokumentasjon/sjablongverdier for gjennomførte tiltak.

I første runde med utredninger om sertifikatsystem i Norge ble det utredet å inkludere fornybar varmeproduksjon og ikke bare strøm. Det ville gitt en god likebehandling og konkurranse mellom fornybar strøm og varmeproduksjon. Begge utredningene som ble gjort konkluderte med at det var gjennomførbart.

Det er gode argumenter for å holde sertifikatsystemet avgrenset til kraftmarkedet, men det er også gode argumenter for en videreutvikling til hele energimarked som virkemiddel for å få til et 100 % fornybart energisystem. Å se på hvordan en slik utvidelse kan gjøres og hvordan det vil slå ut vil være et nyttig grunnlag for vurderingen av systemet etter 2020.

Punkt 1: Teknisk justering av kvotekurven

Det er viktig at kvotekurven blir justert slik at det sikres faktisk utbygging av 26,4 TWh. Kvotekurven bør endres til å lovfestes i TWh. Det kan også gjøres av Norge alene og er ikke avhengig av at Sverige nødvendigvis gjør det samme.

Dersom ikke kvotekurven nå endres til TWh, bør kvotekurven justeres til å heller legges litt i overkant av forventet prognose for forbruksutviklingen. Ved tidligere korsveier har faktisk forbruksutvikling blitt lavere enn prognosen og etterspørselen etter sertifikater har blitt lavere enn planlagt.

Med større kvoteoverskudd og lave sertifikatpriser nå bør kvotekurven justeres opp for å få prisene opp til et tilstrekkelig nivå for å utløse nødvendige investeringer for å nå ambisjonsnivået på 26,4 TWh til 2020.

Kvotepiktig forbruk bør også utvides til å gjelde også petroleumsindustrien til å være med på spleiselaget for utbygging av ny fornybar strøm.

Punkt 2: Tidspunkt for godkjenning av anlegg

Med videreføring av sertifikatordningen med nye kvotekurver for utbygging etter 2020 blir dette punktet ikke relevant.

Dersom det, mot formodning, ikke blir en videreføring er vårt utgangspunkt at det er viktig med like regler for Norge og Sverige. Ideelt sett er det best å ikke utvide perioden for godkjenning av anlegg. Sertifikatsystemet favoriserer allerede anlegg som ferdigstilles sent i perioden, og en utvidelse vil skyve på dette. Men reglene rundt godkjenning i Sverige bør Norge gjøre det samme, selv om det har uheldige konsekvenser med en forlengelse av perioden.

Punkt 3: Markedsforbedringstiltak

Best mulig transparens og forutsigbarhet på tilbud og etterspørselssiden er viktig for elsertifikatsystemet. Det bør forbedre fra i dag.

I tillegg er et viktig lite markedsforbedringstiltak er å tilrettelegge for at mer småskala solstrømproduksjon kan delta i sertifikatsystemet. Avgiften for å bli registrert og motta el-sertifikater er ikke tilpasset små anlegg og bør fjernes for solcelleanlegg og det må tilrettelegges en ordning for en enkel håndtering for bruker og myndigheter av sertifikater til mindre solstrømanlegg. Samt at det må tilrettelegges for at solstrømanlegg ikke blir ekskluderte fra sertifikatordningen med plusskundeordningen.