

Nr. 22/2022

Kontrollstasjon 2023

.....
*Ingvild Vestre Sem, Ingrid Ueland, Anton Jayanand Eliston
og Jørgen Kristoffer Tuset*



NVE Rapport nr. 22/2022

Kontrollstasjon 2023

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat

Redaktør: Ingvill Sjøvold Nilsen

Forfattere: Ingvild Vestre Sem, Ingrid Ueland, Anton Jayanand Eliston og Jørgen Kristoffer Tuset

Prosjektledere: Ingrid Ueland og Ingvild Vestre Sem

Forsidebilde: Smøla Vindkraftverk. Foto: Olav Haaverstad/NVE

ISBN: 978-82-410-2226-5

ISSN: 1501-2832

Saksnummer: 202118215

Sammendrag: NVE har på oppdrag fra Olje- og energidepartementet gjennomført en analyse av de administrative kostnadene ved å drifte elsertifikatordningen, og vurdert tiltak som kan forbedre ordningen i den gjenværende perioden til 2035. Basert på analysen vil NVE anbefale å se nærmere på virkningene av å korte ned driftsfasen av elsertifikatordningen. Hvis endringen viser seg å være samfunnsøkonomisk rasjonell bør det også utarbeides en handlingsplan som viser hvor raskt det felles norsk-svenske elsertifikatmarkedet kan avvikles. Videre har NVE også sett på dagens gebyrstruktur som skal dekke Statnetts kostnader knyttet til å drifte elsertifikatregisteret, NECS. NVE støtter Statnetts forslag om ny gebyrstruktur, med en jevnere fordeling av gebyrer mellom ulike typer aktører i elsertifikatregisteret. Det kan oppnås ved å avvikle dagens kvartalsvise gebyr for å ha sertifikater på konto, og erstatte det med to aktivitetsbaserte gebyrer, kombinert med en fast årsavgift for alle elsertifikataktører med konto i NECS.

Emneord: Kontrollstasjon, elsertifikat, støttesystem, fornybar kraftproduksjon

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 22 95 95 95
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

Juni, 2022

Innhold

Forord	5
Sentrale begrep	6
Oppsummering og anbefaling	8
1 Oppdrag	10
2 Innledning.....	11
3 Bakgrunn: Et stort overskudd av elsertifikater i driftsfasen	11
4 Innspill til oppdraget fra bransjen	14
Del 1: Analyse av de administrative kostnadene i ordningen	16
5 Administrative kostnader	16
5.1 Oppsummering av SWECO sin kartlegging av administrative kostnader	16
5.2 Administrative kostnader i elsertifikatordningen mot 2035	17
5.2.1 Administrative kostnader for produsenter og elsertifikatpliktige	17
5.2.2 Administrative kostnader for myndighetene	17
5.2.3 Administrasjonskostnader ved drift av NECS	17
5.3 Mulige vurderinger for å redusere administrative kostnader	18
6 Fremtidig nytte av elsertifikatordningen	18
6.1 Nytten av å drifte ordningen til og med 2035	18
6.2 Verdien av en langsiktig og forutsigbar støtteordning	19
7 Samfunnsøkonomisk analyse.....	19
7.1 Nåverdiberegning	19
7.2 Usikkerheten i pris og kostnadene har stor påvirkning på lønnsomhetsberegningen.....	21
7.3 NVEs vurdering	22
7.4 Videre behov for utredning	23
Del 2: Behov for forbedringer i elsertifikatmarkedet.....	24
8 Markedets behov for informasjon om elsertifikater	24
8.1 Tilgang på informasjon om markedspriser.....	24
8.2 NVEs vurdering	25
9 Vurdering av gebyrstrukturen i NECS	25
9.1 Statnetts anbefaling.....	26
9.1.1 Annulleringsgebyr	26
9.1.2 Årsavgift	26
9.1.3 NVEs vurdering	26
9.2 Vurdering av gebyrsatser	28
9.2.1 Nåverdi av ny gebyrstruktur	28
10 Avgift for manglende annullering	29
10.1 Avgiftens utfordring ved lave priser.....	30
10.2 Dynamisk avgift – vurdering av nivå	30
10.3 Innspill fra Statkraft og SKM	31
10.4 NVEs vurdering.....	31

Vedlegg	33
11 Vedlegg 1: Sluttkunder	33
11.1 Dagens regelverk for strømlleverandører	33
11.2 God informasjon til strømkundene er viktig, men kommunikasjonen bør gjøres av myndighetene	34
12 Vedlegg 2: Ressursbruk	35
12.1 NVE.....	35
12.2 Olje- og energidepartementet.....	36
13 Vedlegg 3: Avgift for manglende annullering	37
13.1 Mange aktører med lav elsertifikatplikt.....	37
13.2 Kriterier for utforming av avgiften	37
13.2.1 Dynamisk avgift – vurdering av nivå.....	38
13.2.2 Dynamisk avgift med fritak for de minste elsertifikatpliktige?	40

Forord

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) besvarer med denne rapporten oppdraget fra Olje- og energidepartementet (OED) datert 26. februar 2021.

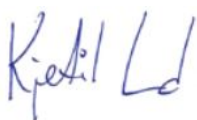
Ved utgangen av 2021 var det bygget nok kapasitet til å levere 53,3 TWh totalt i det felles norsk-svenske elsertifikatmarkedet som ble innført i 2012. Fristen for idriftsettelse av nye anlegg som omfattes av elsertifikatordningen gikk ut 31.12.2021. Etter denne datoen vil ny kraftproduksjon ikke lenger kvalifisere for rett til elsertifikater. Elsertifikatordningen er med det gått over i det vi kaller driftsfasen, der formålet er å sikre at de elsertifikatberettigede får utstedt elsertifikater i et effektivt marked. Fra et myndighetsperspektiv innebærer det å utforme klare og tydelige vilkår som gir forutsigbarhet for markedsaktørene om ordningen.

Flere toneangivende aktører i både Norge og Sverige har tatt til orde for å avslutte elsertifikatordningen tidligere enn 2035. Å fase ut det norsk-svenske elsertifikatmarkedet tidligere vil kunne gi reduserte kostnader til administrasjon og oppfølging. Det vil innebære å omsette alle sertifikatene som omfattes av den resterende elsertifikatplikten, men over en kortere tidshorisont. NVE mener man bør vurdere de juridiske og markedsmessige konsekvensene med sikte på å avvikle ordningen over en kortere tidsperiode enn planlagt.

Kontrollstasjoner er en del av myndighetenes arbeid med å vurdere mulige endringer i ordningen som kan gjøre at den fungerer bedre. Denne rapporten er en del av fjerde kontrollstasjon der vi gir våre anbefalinger til Olje- og energidepartementet.

Arbeidet med kontrollstasjonen har blitt gjennomført i tett samarbeid mellom NVE og Energimyndigheten. NVE og Energimyndigheten vil legge frem hver sin rapport, som begge inneholder konkrete anbefalinger og analyser av elsertifikatmarkedet.

Oslo, juni 2022



Kjetil Lund
Vassdrags- og energidirektør



Ingvild Vestre Sem
prosjektleder

Sentrale begrep

Annullering	Årlig sletting av elsertifikater for å kunne oppfylle den lovfestede årlige elsertifikatplikten. Annulleringsvolumet bestemmes av elsertifikatkvoten og beregningsrelevant elforbruk.
Beregningsrelevant elforbruk	Definert i elsertifikatforskriften § 19. Den andelen av elforbruket som det er elsertifikatplikt for. Regelverket som bestemmer elforbruket som det skal anskaffes elsertifikater for er forskjellig i Norge og Sverige.
Driftsfasen	Driftsfasen er den fasen av elsertifikatsystemet som starter etter stoppdatoen 31.12.21. Anlegg satt i drift etter dette kvalifiserer ikke for rett til elsertifikater. Tilbudet av elsertifikater er dermed gitt av produksjonen fra de anleggene som er godkjent i ordningen.
Cesar	Det svenske registeret for elsertifikater og opprinnelsesgarantier. Registeransvarlig er Energimyndigheten.
Elsertifikatpliktig	Etter elsertifikatforskriften §18 defineres elsertifikatpliktige som a) enhver som leverer elektrisk energi til sluttbruker, b) enhver som forbruker elektrisk energi som er egenprodusert, og c) enhver som kjøper elektrisk energi til eget forbruk på den nordiske kraftbørsen eller gjennom bilateral avtale. I tilfeller hvor kjøperen er elsertifikatpliktig etter bokstav c) er ikke selgeren elsertifikatpliktig.
Elsertifikatkvote	Den årlige elsertifikatkvoten for den elsertifikatpliktige er et forholdstall som fastsettes av departementet i forskrift om elsertifikater § 19a.
Elsertifikatberettiget produksjon	Fornybar kraftproduksjon som har fått godkjent sin søknad om elsertifikater, enten om det er ny produksjon eller opprustning/utvidelse av eksisterende kraftanlegg. Godkjenning av søknader om elsertifikater har hjemmel i lov- og forskrift om elsertifikater.

Elsertifikatbeholdning	Antall utstedte elsertifikater minus antall annullerte elsertifikater. Kan regnes ut år for år eller akkumulert over flere år.
Finansieringsforpliktelse	I avtalen mellom Norge og Sverige om et felles elsertifikatmarked er det nedfelt hvor mange elsertifikater hvert land er forpliktet til å finansiere.
Investeringsfasen	Perioden mellom elsertifikatordningens start frem til en stoppregel trer i kraft. I denne fasen kan nye anlegg godkjennes for rett til elsertifikater. Investeringsfasen ble avsluttet i Norge og Sverige 31.12.21.
Kvotekurven	Kurven som viser årlige elsertifikatkvoter over elsertifikatordningens virketid. Norge og Sverige har ulik kvotekurve på grunn av ulike mål og finansieringsforpliktelse i elsertifikatordningen.
NECS	Det norske registeret for elsertifikater og opprinnelsesgarantier. Registeransvarlig er Statnett.
Normalårsproduksjon	Produksjonen som er forventet av et kraftverk under normale/median værforhold.
Statens Energimyndighet/ Energimyndigheten i Sverige	Myndighetsorgan med tilsvarende forvaltningsoppgaver knyttet til elsertifikatordningen for Sverige som NVE har for Norge. Energimyndigheten er underlagt det svenske Infrastrukturdepartementet.
Stoppregel / stoppmekanisme	Stoppmekanismen er en tidsfrist eller annen begrensning på å godkjenne nye produksjonsanlegg for rett til elsertifikater.
Teknisk justering	Endring av elsertifikatkvoten for å oppfylle finansieringsforpliktelsen i avtalen om elsertifikater mellom Norge og Sverige. Tekniske justeringer er nødvendig for å korrigere for avvik mellom faktisk og forventet etterspørsel etter elsertifikater, og avvik mellom faktisk og forventet utstedelse av elsertifikater til kraftverk som inngår i overgangsordningen.
Overgangsordningen	Overgangsordningen gjelder anlegg som ble satt i drift før 1. januar 2012. De har en redusert tildelingsperiode satt 15 år fra godkjenningsdato, fratrukket tiden anlegget har vært i drift før 1. januar 2012.
Teknologinøytralitet	Elsertifikatordningen er utformet slik at ulike teknologier skal kunne konkurrere på like vilkår.

Oppsummering og anbefaling

Elsertifikatordningen har bidratt til å utløse 19 TWh ny produksjonskapasitet i Norge og 33 TWh i Sverige. Under arbeidet med denne rapporten har NVE fått innspill fra flere aktører om at ordningen bør avsluttes tidligere enn planlagt fordi den har utspilt sin rolle. Det er nå godkjent 7 TWh mer produksjonskapasitet enn myndighetenes finansieringsmål. Til tross for at finansieringsmålet er overoppfyllt, kan det være aktører som har belaget seg på å motta elsertifikater i inntil 15 år, i tråd med vilkårene i ordningen. Det felles norsk-svenske markedet for elsertifikater skal være et langsiktig system med forutsigbare rammebetingelser for samtlige aktører under ordningen.

NVE har på oppdrag fra Olje- og energidepartementet gjennomført en analyse av de administrative kostnadene ved å drifte elsertifikatordningen og vurdert tiltak som kan forbedre ordningen i den gjenværende perioden til 2035.

Del 1: NVEs anbefalinger knyttet til de administrative kostnadene ved å drifte ordningen fram til 2035:

1) NVE anbefaler å se nærmere på virkningene av å korte ned driftsfasen av elsertifikatordningen. Hvis en nedkorting av ordningens levetid viser seg å være samfunnsøkonomisk lønnsom bør det også utarbeides en handlingsplan som viser hvor raskt det felles norsk-svenske elsertifikatmarkedet kan avvikles.

NVEs analyse viser at nytten ved å fortsette elsertifikatordningen fram til 2035 er nesten like høy som de administrative kostnadene ved å videreføre ordningen. Ulike sensitiviteter med hensyn til endringer i kostnader eller elsertifikatprisen viser at lønnsomheten i den samfunnsøkonomiske analysen påvirkes i stor grad av små endringer i disse variablene. Kostnadsgrunnlaget i analysen baseres på en spørreundersøkelse om aktørenes administrative kostnader og dagens elsertifikatpriser, og begge er forbundet med betydelig usikkerhet.

Flere aktører har bedt myndighetene om å vurdere å avslutte ordningen tidligere enn planlagt. Vår analyse viser at de administrative kostnadene pr. elsertifikat er lavere for aktører som håndterer mange sertifikater i løpet av ett år, sammenliknet med mindre aktører som kjøper eller selger færre sertifikater. Det er dermed grunn til å tro at de totale administrative kostnadene i ordningen vil falle dersom man omsetter de gjenstående sertifikatene over en kortere tidsperiode. NVE og Energimyndigheten anbefaler å undersøke juridiske, markedsmessige og økonomiske virkninger av å fullføre driftsfasen i elsertifikatordningen raskere enn planlagt. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved å endre ordningen må sammenliknes med å fortsette ordningen slik det er lagt opp til i dag. Dersom en raskere avvikling viser seg å være både gjennomførbar og samfunnsøkonomisk lønnsom, bør det også utarbeides en handlingsplan som konkretiserer hvordan endringen skal gjennomføres.

Del 2: NVEs anbefalinger for å forbedre ordningen

1) NVE anbefaler en jevnere fordeling av gebyrer

Etter en gjennomgang av gebyrstrukturen for drift av elsertifikatregisteret, NECS, anbefaler NVE en jevnere fordeling av gebyrer mellom ulike typer aktører i elsertifikatregisteret. Det kan oppnås ved å avvikle dagens kvartalsvise gebyr for å ha sertifikater på konto og erstatte det med to aktivitetsbaserte gebyrer, kombinert med en fast årsavgift for alle elsertifikataktører med konto i

NECS. Med dette støtter NVE Statnett sin anbefaling om å fordele kostnadene jevnere mellom elsertifikatpliktige og elsertifikatberettigede. Hensikten bak endringen i gebyrstrukturen er å redusere gebyrinntektene til Statnett og svekke insentivene til å melde seg ut av ordningen.

Til nå har de elsertifikatberettigede stått for majoriteten av gebyrinntektene til Statnett. De sterkt reduserte elsertifikatprisene sammen med høye administrasjonskostnader bidrar til å øke insentivene for elsertifikatberettigede til å melde seg ut av ordningen. Et alternativ er å vurdere om registeret i sin helhet bør finansieres av de elsertifikatpliktige i form av et annulleringsgebyr. Det betyr en omfordeling av kostnader fra den elsertifikatberettigede til den elsertifikatpliktige, og en dobling av kostnaden per sertifikat for de elsertifikatpliktige.

2) NVE anbefaler at avgiften for manglende annullering vurderes endret på sikt

Administrasjonskostnadene knyttet til håndtering av elsertifikater er en kostnad for de elsertifikatpliktige. Disse kostnadene kan under bestemte forutsetninger bli høyere enn avgiften for manglende annullering av sertifikater. For å sikre et økonomisk insentiv for å kjøpe og slette sertifikater anbefaler NVE at avgiften for manglende annullering vurderes endret på sikt. NVE foreslår at avgift for manglende annullering holdes på 150 prosent av volumveid registerpris inntil videre. Hvis vi ser en tendens til at andelen annullerte elsertifikater faller i tiden framover, anbefaler vi at prosentsatsen økes.

1 Oppdrag

26. februar 2021 ga Olje- og energidepartementet (OED) NVE i oppdrag å utrede grunnlag for kontrollstasjonen 2023 innen 15. juni 2022. Oppdraget er gjengitt nedenfor.

Oppdrag i forbindelse med fjerde kontrollstasjon under elsertifikatmarkedet

Produksjonsanlegg som settes i drift i Norge etter 31. desember 2021, kvalifiserer ikke for rett til elsertifikater. Med undertegning av endringsavtale 18. september og etterfølgende lovendringer i Sverige er 3. kontrollstasjon avsluttet. Endringsavtalen åpner for at produksjonsanlegg som settes i drift i Sverige etter 31. desember 2021, ikke vil kvalifisere for rett til elsertifikater. Det felles elsertifikatmarkedet avsluttes i 2035.

Når ny kraftproduksjon ikke lengre kvalifiserer for rett til elsertifikater går elsertifikatmarkedet over i en ny fase. Olje- og energidepartementet gir på denne bakgrunn Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) et nytt oppdrag innenfor rammen av en fjerde kontrollstasjon under elsertifikatordningen.

NVE skal følge med på utviklingen i elsertifikatmarkedet og utrede om det er behov for å iverksette nye tiltak for at markedet skal fungere godt også etter at stoppdato er innført i Sverige. Dersom det avdekkes behov, skal NVE foreslå mulige tiltak.

NVE skal analysere administrasjonskostnadene ved å drive elsertifikatsystemet frem til det avsluttes. Analysen skal omfatte administrasjonskostnadene for alle relevante aktører i det felles elsertifikatmarkedet, herunder kostnader ved å drive register med tilhørende gebyrer. Eventuelle forslag til tiltak skal være basert på samfunnsøkonomiske vurderinger, og NVE skal beskrive konsekvensene for berørte aktører av eventuelle tiltak.

Der det er nødvendig for å løse oppdraget skal NVE samarbeide med Statens energimyndighet i Sverige.

2 Innledning

Siden 1. januar 2012 har Norge og Sverige hatt et felles marked for elsertifikater med mål om å finansiere 46,4 TWh ny kraftproduksjon. Elsertifikatordningen er forankret i nasjonal lovgivning og en bilateral avtale om et felles elsertifikatmarked mellom Norge og Sverige fra 2011.

Ordningen med elsertifikater avsluttes samtidig i begge land i 2035¹. Det vil si at produksjonsanlegg som settes i drift i Norge eller Sverige etter 31. desember 2021 ikke vil kvalifisere for rett til elsertifikater. Anlegg som er satt i drift før utgangen av desember 2021 og som kvalifiserer for rett til elsertifikater, vil derimot kunne motta sertifikater i inntil 15 år fra den dato de ble satt i drift.

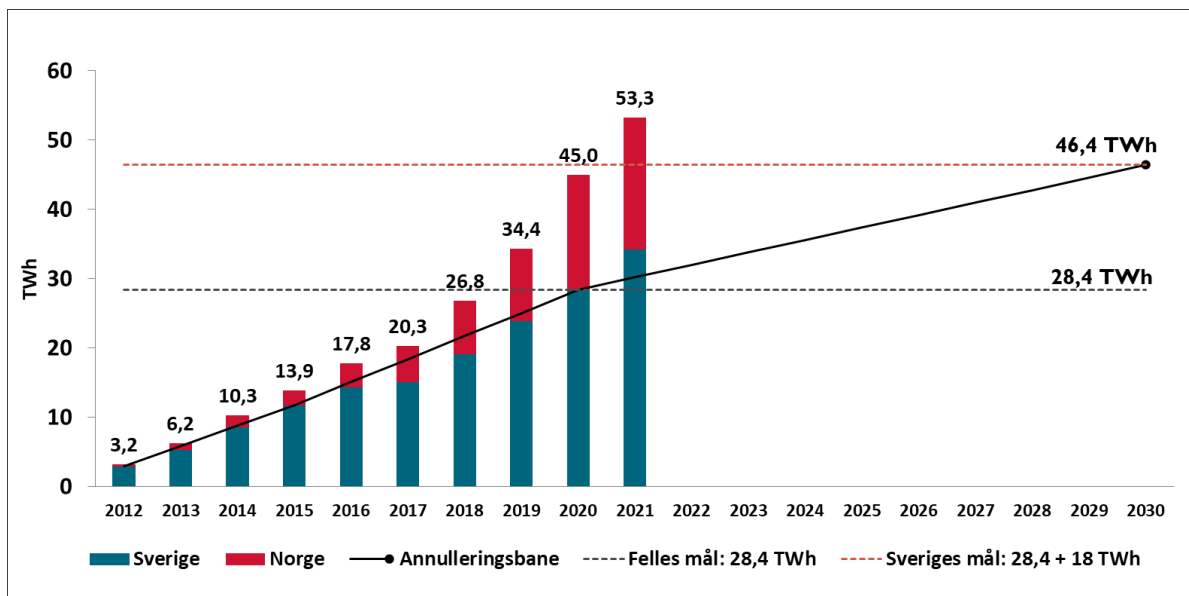
Rapporten er delt i to deler. I den første delen ser vi på de administrative kostnadene ved å drifte ordningen til 2035, mens i den andre delen ser vi på mulige forbedringer i elsertifikatordningen. Del en av rapporten inneholder en gjennomgang av de administrative kostnadene for forskjellige aktører i elsertifikatordningen. Vi har sett på hvilke konsekvenser det har for markedet når prisen på elsertifikatene blir så lave at de nærmer seg nivået på de administrative kostnadene for produsentene.

Del to tar utgangspunkt i at ordningen videreføres til 2035 som planlagt. For å sikre at ordningen fungerer så godt som mulig i driftsfasen har vi gjennomført analyser av dagens ordning og hvilke forbedringer som kan gjennomføres på gebyr- og avgiftssiden for å sikre mest mulig forutsigbarhet for aktørene, fortsatt høy annulleringsprosent og unngå en stor andel utmeldelser av ordningen før tiden. Vår anbefaling er å innføre en gebyrstruktur med aktivitetsbaserte gebyrer og en fast flat årsavgift. Vi anbefaler også å beholde en dynamisk avgift for manglende annullering av elsertifikater, med et avgiftsnivå fortsatt på 150 prosent inntil videre.

3 Bakgrunn: Et stort overskudd av elsertifikater i driftsfasen

Siden elsertifikatordningen ble innført i 2012 er det satt i drift 53,3 TWh ny produksjonskapasitet, og støttenivået har tilpasset seg de fallende investeringskostnadene for spesielt vindkraft. Prisen på sertifikater er nå i underkant av en krone, og reflekterer at det er blitt bygd ut og godkjent omtrent 7 TWh mer enn det felles norsk-svenske finansieringsmålet på 46,4 TWh. Sertifikatprisen skal dekke prisforskjellen mellom kraftprisen og investeringskostnaden for å nå finansieringsmålet og kan tyde på at kraftprisen har vært et tilstrekkelig insentiv for å sette i drift ny produksjonskapasitet inn mot målåret 2030. En tidlig måloppnåelse har resultert i at fristen for å sette i drift nye anlegg ble fremskyndet til utgangen av 2021.

¹ I avtalen om et felles svensk-norsk elsertifikatmarked ble inngått, var opprinnelig finansieringsforpliktelsen for begge land satt til å vare ut 2035. I forbindelse med at Sverige økte sitt nasjonale mål for utbygging av ny produksjonskapasitet ble ny stoppdato satt til 2030 og finansieringsforpliktelsen utvidet til 2045 i Sverige. Endringsavtalen 18. september 2020 endrer dette slik at i begge land er frist for idriftsettelse 31.12.2021 og finansieringsforpliktelsen varer ut 2035.



Figur 1 Årlig fornybar kraftutbygging i Norge og Sverige.

Målet om 28,4 TWh ny kraftproduksjon i 2020 ble nådd i mai 2019 og målet på 46,4 TWh i 2030 ble nådd allerede i mars 2021². Figur 1 viser utbyggingen av fornybar kraft i Norge og Sverige siden 2012. De to stiplede linjene viser henholdsvis målet på 28,4 TWh og utvidelsen til 46,4 TWh. Ved utgangen av 2021 er det godkjent om lag 53,3 TWh ny kraftproduksjon med rett til å få utstedt elsertifikater. I Norge er det satt i drift 19,1 TWh ny kraftproduksjon og 34,2 TWh i Sverige under ordningen.

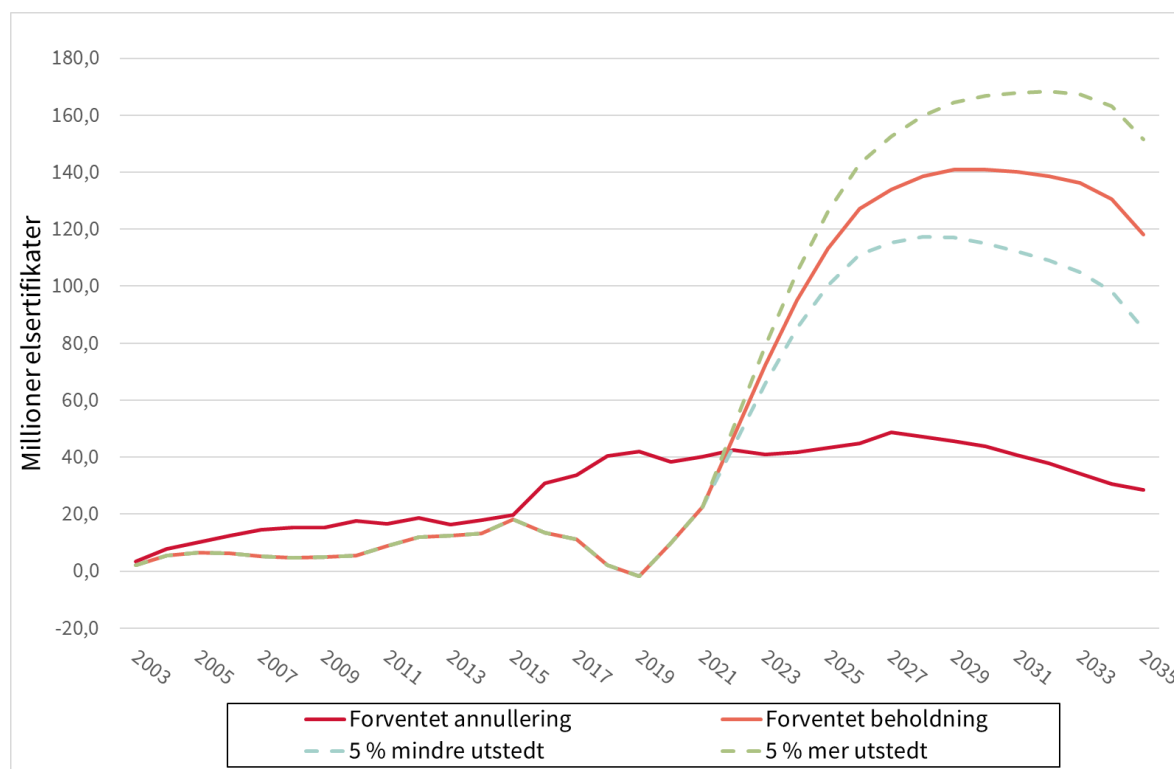
Fra 2022 går elsertifikatordningen inn i en ny fase, der ingen nye anlegg som settes i drift kan godkjennes i ordningen. Ordningen går dermed fra en «investeringsfase» (2012-2021) til en «driftsfase» til og med 2035.

Elsertifikatordningen er en markedsbasert støtteordning der den årlige elsertifikatkvoten, som driver etterspørselen etter sertifikater, er fastsatt som en andel av det elsertifikatpliktige elforbruket. Markedet er et konstruert marked i den forstand at etterspørselen etter elsertifikater er skapt på grunnlag av en lovbestemt plikt til å kjøpe elsertifikater, mens prisen på elsertifikater bestemmes i markedet av tilbud og etterspørsel. Siden det nå er satt en idriftsettelsesfrist i begge land vil ikke tilbudet av elsertifikater lenger kunne påvirkes av ny utbygging. Det vil si at det bare er anleggene som allerede er godkjent i ordningen som vil kunne få utstedt elsertifikater. Tilbudssiden i elsertifikatmarkedet er derfor også gitt, med unntak av årlige og sesongbestemte variasjoner i vind-, solforhold og tilsig som påvirker mengden årlig kraftproduksjon.

Med 53,3 TWh ny produksjon i ordningen er det godkjent i underkant av 7 TWh over målsetningen. Det innebærer at det ikke vil være etterspørsel etter alle elsertifikater utstedt i ordningen. Utviklingen i beholdningen fram mot 2035 er vist i figur 2. Med dagens utforming av kvotekurven vil det utstedes flere elsertifikater enn det etterspørres ut 2027. Fra og med 2028 vil beholdningen av elsertifikater gradvis reduseres, men det forventes at det likevel vil være om lag 120 millioner elsertifikater som ikke vil bli annullert. Det tilsvarer to år med utstedte sertifikater. Selv om man

² [Den felles norsk-svenske elsertifikatkomiteen har fastsatt at en normalårsproduksjon på 7,438 TWh er godkjent i elsertifikatordningen mellom 30. juni 2020 og 31. mars 2021 - NVE](#)

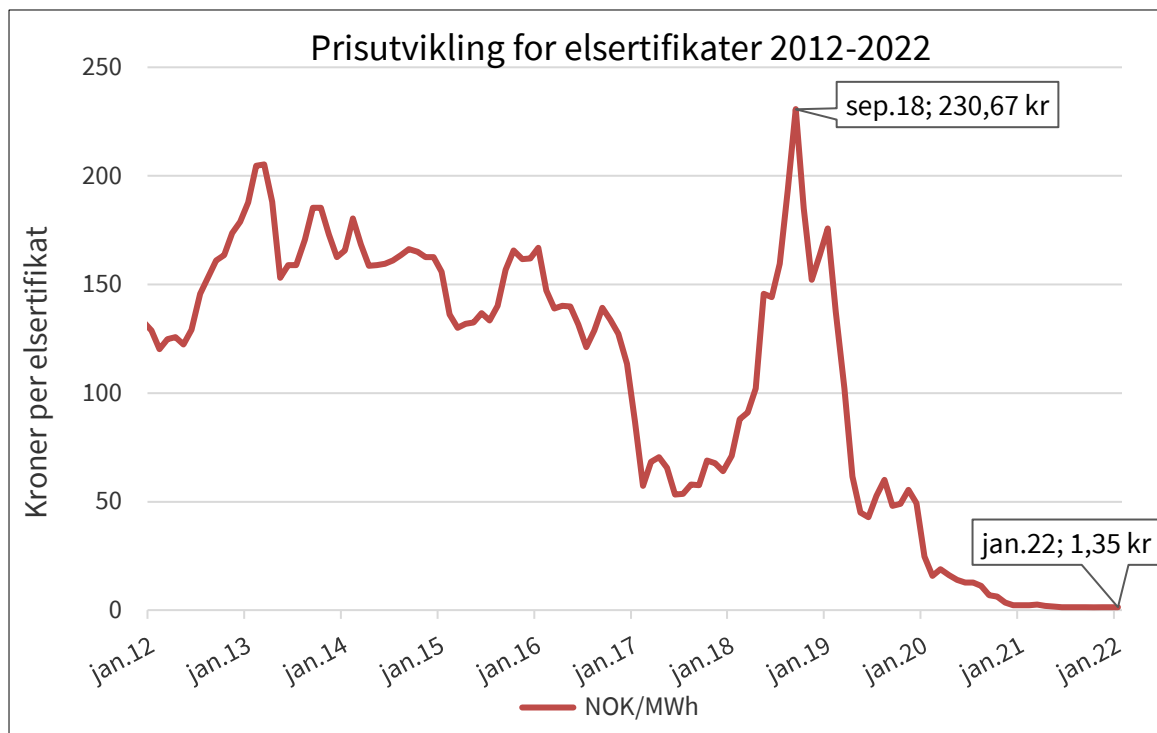
hadde redusert antall utstedte elsertifikater med 5 prosent, ville det fremdeles være om lag 80 millioner sertifikater til overs.



Figur 2 Oversikt over forventet beholdning, utstedte og annullerte elsertifikater mot 2035. Figuren er basert på total godkjent normalårsproduksjon og forventet annullering etter 1. Kvartal 2022.

På grunn av den forventede beholdningens størrelse har prisen på elsertifikater sunket til sitt laveste nivå noensinne. Prisutviklingen på elsertifikater fra januar 2012 til januar 2022 vises i figur 3, hvor den gjennomsnittlige spotprisen på elsertifikater i januar 2022 var 1,35 kr per elsertifikat. Det er et betydelig fall fra september 2018 hvor elsertifikatprisen var på sitt høyeste med 230,67 kr per elsertifikat. Den høye prisen i 2018 kan forklares av en midlertidig fare for knapphet på elsertifikater. Den årlige etterspørselen var høyere enn utstedelsen av sertifikater og spiste av beholdningen inntil utbyggingen av nye anlegg og tilgangen på sertifikater skjøt fart fra 2019.

Prisen på elsertifikater vil i realiteten måtte reflektere de administrative kostnadene produsentene har ved å selge sertifikatene, og vil dermed aldri bli null. Blir prisen lavere enn de administrative kostnadene kan produsentene enten velge å spare sertifikatene i håp om høyere priser i fremtiden, eller melde seg ut av ordningen. Å spare sertifikater vil imidlertid også innebære en kostnad for produsenten, slik gebyrstrukturen i registrene i Norge og Sverige er utformet i dag. For aktører med høye administrasjonskostnader vil utmelding kunne fremstå som den mest attraktive løsningen hvis prisen på elsertifikater blir lavere enn administrasjonskostnadene.



Figur 3 Beregnet som gjennomsnittlig spotpris per måned. Kilde: SKM marskontrakter 2022.

4 Innspill til oppdraget fra bransjen

Både NVE og Energimyndigheten sendte oppdragsteksten til denne kontrollstasjonen på høring våren 2021 for å motta innspill fra bransjeaktører om hvilke hensyn det er viktig å ta med i vurderingen i arbeidet med fjerde kontrollstasjon.

NVE mottok til sammen fem innspill fra ulike aktører³, som representerer utbyggere eller bransjeforeninger. Energimyndigheten mottok også fem innspill⁴. En oppsummering av deres innspill kan leses i Kontrollstasjon 2023 rapporten fra Energimyndigheten.

I sine innspill uttaler Energi Norge, BKK Produksjon AS, Statkraft og Tinfos AS at når målet for fornybar kraftproduksjon er nådd og prisen på elsertifikater er nær null, ender vi opp med en ordning som bare fører til administrasjonskostnader for myndighetene og forbrukerne, og som ikke bidrar med inntekter til de elsertifikatberettigede.

Tinfos AS og BKK Produksjon AS uttaler at det bør gjennomføres tiltak for å skape økt balanse mellom tilbud og etterspørsel. Ett forslag er å komprimere kvotekurven, tilsvarende som da den svenske stoppdatoen ble flyttet frem fra 2045 til 2035, men dette ser Statkraft på som et mindre attraktivt alternativ. Det er enighet blant aktørene om at NVE bør vurdere å avslutte ordningen tidligere enn i 2035, men at det må gjøres på en måte som sikrer en kompensasjon for de elsertifikatberettigede i ordningen. Småkraftforeninga ønsker en vurdering på om anlegg som

³ NVE mottok i april 2021 innspill fra Energi Norge, BKK Produksjon AS, Statkraft, Tinfos AS og Småkraftforeninga.

⁴ Energimyndigheten mottok i april 2021 innspill fra Energiföretagen, Jämtkraft, Statkraft Sverige, Wallenstam og Vattenfall.

settes i drift etter 31.12.2021 kan få rett til elsertifikater dersom det kan godtgjøres at forsinkelser i byggeprosessen skyldes utforutsette hendelser.

Høsten 2021 publiserte NVE et notat om avgift for manglende annullering for innspill. Notatet vurderer dagens utforming av avgiften for manglende annullering av elsertifikater, med utgangspunkt i markedsutviklingen etter stoppdatoen 31.12.2021. NVE mottok fire innspill, fra både norske og svenske aktører⁵. Også i disse innspillene tar aktørene til orde for en tidligere avslutning av elsertifikatordningen enn planlagt.

Vattenfall uttaler i sitt innspill at når avgiftene og de administrative kostnadene overstiger verdien på elsertifikater bør resultatet være at ordningen avsluttes. Vattenfall og Statkraft understreker at aktørene ikke må komme dårligere ut ved en tidlig avslutning av ordningen enn om ordningen blir opprettholdt ut 2035. Vattenfall synes ikke det er rimelig at ordningen skal endres mer før den avsluttes. Svensk Kraftmäkling mener kvoteplikten bør tilpasses til den faktiske utbyggingen, som igjen kan korte ned systemets levetid. Samtidig anerkjenner SKM verdien av å ha faste prinsipper som bidrar til stabile forutsetninger for systemet.

Våren 2022 publiserte Energimyndigheten et notat om aktørenes administrative kostnader for innspill, og mottok ett innspill fra Vattenfall. Notatet analyserer resultatene av spørreundersøkelsen SWECO gjennomførte på oppdrag fra Energimyndigheten og NVE. I notatet er det oppgitt at 36 prosent av det sluttkunden betaler for elsertifikater går videre til produsenter. Vattenfall mener at det reelle tallet er lavere siden strømlleverandørenes marginer ikke er tatt med i analysen.

⁵ NVE mottok innspill fra Svensk Kraftmäkling (SKM), Vattenfall, Statkraft og Energi Norge.

Del 1: Analyse av de administrative kostnadene i ordningen

5 Administrative kostnader

5.1 Oppsummering av SWECO sin kartlegging av administrative kostnader

For å kartlegge administrative kostnader for aktører i elsertifikatordningen, sendte SWECO, på oppdrag fra Energimyndigheten og NVE, ut et spørreskjema 8. november 2021 til norske og svenske elsertifikatpliktige og elsertifikatberettigede. Spørsmålene som ble stilt gjelder hvor mye av arbeidstiden som blir brukt på oppgaver knyttet til elsertifikatordningen. Eksempler på oppgaver er deklarasjon av kvoteplikt, strategisk arbeid knyttet til salg, innkjøp, priser og avtaler, og risikohåndtering⁶.

Svardataene er aggregert og anonymisert av SWECO for Energimyndigheten. Tallmaterialet har Energimyndigheten deretter bearbeidet i en rapport som kan leses [her](#). Rapporten ble publisert 29. mars 2022, der aktører innenfor elsertifikatordningen ble bedt om å gi sine synspunkter på funnene i rapporten.

I rapporten går Energimyndigheten gjennom resultatene og metoden som er brukt for å komme frem til de administrative kostnadene for de ulike aktørene. Vi gjengir hovedfunnene fra rapporten i dette delkapittelet, og vil bruke materialet for å beregne de administrative kostnadene ved å drifte ordningen ut 2035.

I rapporten er aktørene fordelt etter størrelse basert på hvor mange elsertifikater den enkelte aktør håndterer. Produsenter deles inn etter antall utstedte og elsertifikatpliktige etter antall annullerte elsertifikater.

- Liten: under 5000 elsertifikater
- Middels: 5000 – 100 000 elsertifikater
- Stor: Over 100 000 elsertifikater

En oversikt over aktørenes administrative kostnader per elsertifikat er gitt i tabellen under.

		Gjennomsnittskostnad per sertifikat korrigert for avvikende svar (kr/sertifikat)	Vektet gjennomsnitt (kr/sertifikat)
Kraftprodusent	Liten	3,0	0,5
	Middels	1,0	
	Stor	0,2	

⁶ Arbeidsoppgavene som er listet opp i spørreundersøkelsen er følgende: deklarasjon av kvoteplikt, strategisk arbeid knyttet til salg, innkjøp, priser og avtaler, meklerkostnader, risikohåndtering, informasjonshåndtering, fakturering av elsertifikatavgift til sluttkunde, overføringer og administrasjon i registeret (ekskl. utstedelses- og kontobeholdningsgebyrer).

Elsertifikatpliktig	Liten	7,0	0,8
	Middels	1,2	
	Stor	0,3	

Tabell 1 Administrative kostnader per elsertifikat for produsenter og elsertifikatpliktige fordelt etter størrelse.

Som forventet viser resultatene at en liten aktør har en høyere administrativ kostnad per elsertifikat enn en middels, og at en stor aktør har lavest kostnad.

5.2 Administrative kostnader i elsertifikatordningen mot 2035

NVE har gjort beregninger for å klargjøre hva de administrative kostnadene ved å drifte ordningen fra 2023 til 2035 kan være for aktører og myndighetene. I utregningene er det brukt en diskonteringsrate på 4 prosent. Beregningene er benyttet som underlag for den samfunnsøkonomiske analysen som blir presentert i kapittel 7.

5.2.1 Administrative kostnader for produsenter og elsertifikatpliktige

Beregningen av administrative kostnader for aktører er basert på det vektete gjennomsnittet gitt i tabell 1 for kraftprodusenter og elsertifikatpliktige. Totalt vil dermed estimatet for administrative kostnader for produsentene være 0,5 kr multiplisert med totalt antall utstedte sertifikater i løpet av analyseperioden, mens de administrative kostnadene for elsertifikatpliktige vil være 0,8 kr multiplisert med totalt antall annullerte sertifikater.

Administrative kostnader	Sats	Totalt
Kraftprodusent	0,5 kr pr. annullerte elsertifikat	92 millioner kr
Elsertifikatpliktig	0,8 kr pr. utstedte elsertifikat	79 millioner kr

5.2.2 Administrative kostnader for myndighetene

Både NVE og OED bruker ressurser på å forvalte og administrere elsertifikatordningen. I dag utgjør det 3,5 årsverk. I henhold til begrunnelsen beskrevet i vedlegg 2 forventes ressursbehovet å halveres innen 2025. Dette er tatt hensyn til i beregningen av totale administrative kostnader for myndighetene ut analyseperioden. Verdien av ett årsverk er definert i tråd med SSBs beregning av et gjennomsnittlig årsverk på 811 765 kr⁷. Med disse forutsetningene lagt til grunn er de totale administrative kostnadene for myndighetene ut analyseperioden 16 millioner kr.

5.2.3 Administrasjonskostnader ved drift av NECS

Statnett har beregnet på hva det vil koste å drifte NECS ut 2035. Disse kostnadene skal dekkes gjennom gebyrer for produsenter og elsertifikatpliktige. Gebyrstrukturen i NECS er beskrevet nærmere i kapittel 9. Den nye strukturen kan bestå av følgende gebyrsatser.

⁷ 2019, [Arbeidskraftkostnader \(ssb.no\)](https://ssb.no).

Ny gebyrstruktur	Sats	Totalt
Utstedelsesgebyr pr. elsertifikat for kraftprodusenter	0,08 kr	15 millioner kr
Annulleringsgebyr pr. elsertifikat for elsertifikatpliktige	0,16 kr	16 millioner kr
Årsavgift pr. konto i NECS	1500 kr	6 millioner kr

NVE, basert på Statnett sine anslag, har beregnet de administrative kostnadene ved å drifte NECS ut 2035. Kostnadene utgjør dermed årsavgiften multiplisert med de 385 aktørene som har konto i NECS, utstedelsesgebyret multiplisert med alle utstedte sertifikater, samt annulleringsgebyret multiplisert med alle annullerte sertifikater.

5.3 Mulige vurderinger for å redusere administrative kostnader

NVE har sett på mulighetene for å redusere egne administrasjonskostnader knyttet til forvaltningen av ordningen. NVE mener at mye av effektiviseringspotensialet er hentet ut gjennom automatisering av markedsrapporter og tydelige rutiner for intern samordning av informasjon. Dette er redegjort for i vedlegg 2. I tillegg har NVE vurdert om det er mulig å redusere de samlede administrative kostnadene i ordningen ved å frita de minste aktørene for elsertifikatplikt. Vi mener at den administrative merkostnaden av å gi et fritak og den usikkerheten det skaper er større enn den nytten det kan gi for de minste elsertifikatpliktige. Dette er redegjort for i vedlegg 3.

6 Fremtidig nytte av elsertifikatordningen

6.1 Nyten av å drifte ordningen til og med 2035

Markedsprisen på elsertifikater kan sies å representere den verdsatte samfunnsnyten av økt fornybar kraftproduksjon. Produsentene kompenseres ved salg av elsertifikater, med den markedsbestemte verdien av mer fornybar kraftproduksjon. Samfunnsnyten blir dermed en del av en lønnsomhetsvurdering ved utbygging av mer fornybar kraftproduksjon.

Markedsmekanismene i elsertifikatsystemet skal bidra til at investeringer i nye anlegg stopper etter at målet på 46,4 TWh er nådd. Det forutsetter imidlertid at anlegg er avhengige av inntekt fra salg av elsertifikater for å være lønnsomme. Anlegg som er lønnsomme uten støtte fra elsertifikater vil derimot fatte investeringsbeslutning uavhengig av hvor mange terrawattimer som er godkjent i elsertifikatordningen. Så lenge det har vært utsikter til enkelte år med positive elsertifikatpriser har de anleggene hatt insentiv til å søke om godkjenning.

Utbygging i elsertifikatordningen ut over 46,4 TWh fører til at det over tid vil bli utstedt flere elsertifikater enn det er etterspørsel etter. Når tilbudet overgår etterspørselen over tid, vil markedsmekanismene i elsertifikatsystemet reflektere at støttebehovet er falt bort gjennom at prisen går mot null. Elsertifikatordningen er på den måten innrettet for å få frem investeringer på en kostnadseffektiv måte, siden støttenivået tilpasser seg utvikling i kraftpris og lavere utbyggingskostnad. Slik sikrer markedet at sluttbrukerne ikke pålegges å betale høye kostnader for en støtteordning i flere år enn det som er nødvendig for å realisere målet.

6.2 Verdien av en langsiktig og forutsigbar støtteordning

En nytteverdi som vi ikke har greid å verdsette er verdien av å ha et langsiktig og forutsigbart system. Flere produsenter kan ha basert sin investering på at de vil ha en inntekt fra salg av elsertifikater lenger frem i tid. Endringer nå vil bety at både produsenter og elsertifikatpliktige må omstille seg, og det kan få betydning for fortjenesten til produksjonsanlegg i ordningen. Endringer i denne typen støtteordninger før tiden kan muligens også skape en mistillit til liknende offentlige støtteordninger i fremtiden. Det er derfor svært vanskelig å anslå en verdi av denne typen kvalitative verdier.

NVE har benyttet pluss-minus metoden⁸ for å anslå verdien av en langsiktig og forutsigbar støtteordning. Metoden baserer seg på en vurdering av både betydningen og omfanget av ordningen. Vi har vurdert omfanget av nytteverdien som «Stort positivt», da denne typen ordninger avhenger av forutsigbarhet og tillit til myndighetene i strategisk planlegging og lønnsomhetsvurderinger. Vi vurderer imidlertid betydningen til «Liten» ettersom elsertifikatprisen har falt til et svært lavt nivå, sett opp imot strømprisen som utgjør produsentenes øvrige inntekter fra kraftproduksjonen. Dette taler for at endringer i systemet vil få små betydninger for produsentenes lønnsomhet. Totalvurderingen av nyttens konsekvens bemerkes dermed med liten til middels positiv verdi.

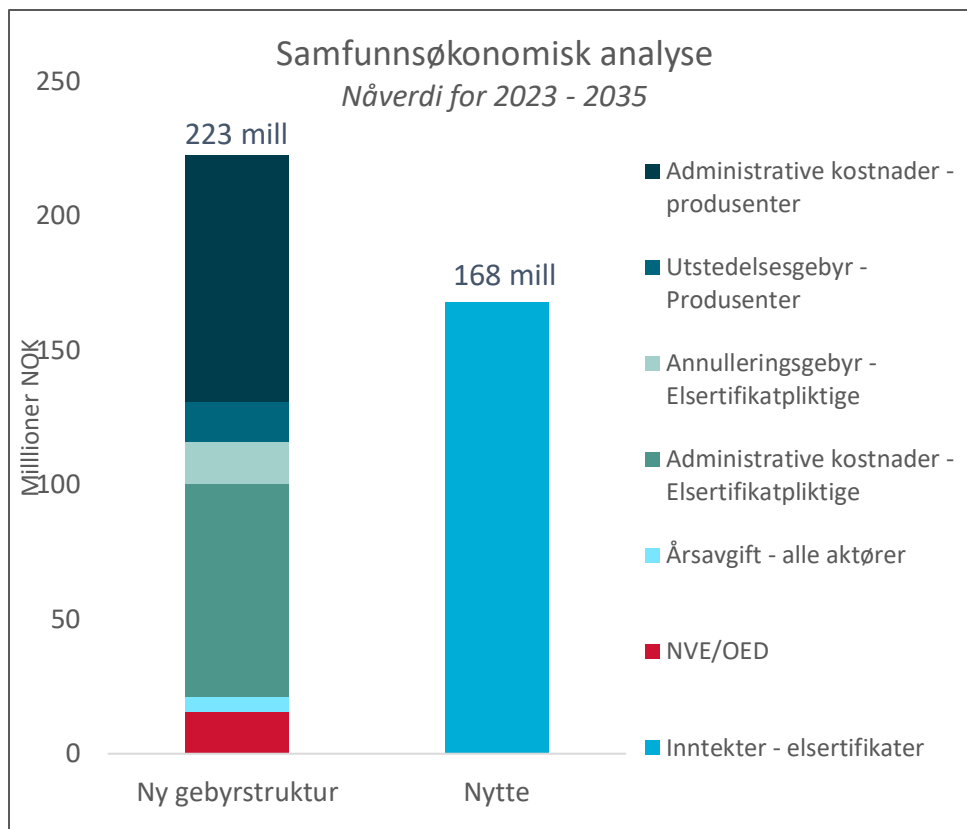
7 Samfunnsøkonomisk analyse

I vurderingen av restverdien av å drifte systemet videre må vi se nytteverdiene opp imot samfunnets kostnader ved å drifte systemet som planlagt ut 2035. Kostnadssiden er redegjort for i kapittel 5 og omfatter administrative kostnader hos elsertifikatpliktige og produsenter, registeransvarlig Statnett og forvaltningsmyndighetene NVE og OED. Nyttesiden er redegjort for i kapittel 6 og omfatter den kvantitative nytten hos de elsertifikatberettigede og den kvalitative nytten av en langsiktig og forutsigbar støtteordning.

7.1 Nåverdiberegning

Summerer vi opp alle kostnadene beskrevet i kapittel 5, kommer vi frem til at for perioden 2023 – 2035 vil de totale kostnadene for samfunnet knyttet til elsertifikatordningen utgjøre 223 millioner kroner. Sett opp imot den verdsatte samfunnsnytt av mer fornybar kraftproduksjon på 168 millioner kroner vist i figur 4, får vi at kostnadene ved å drifte systemet videre overgår nytten med 55 millioner kroner.

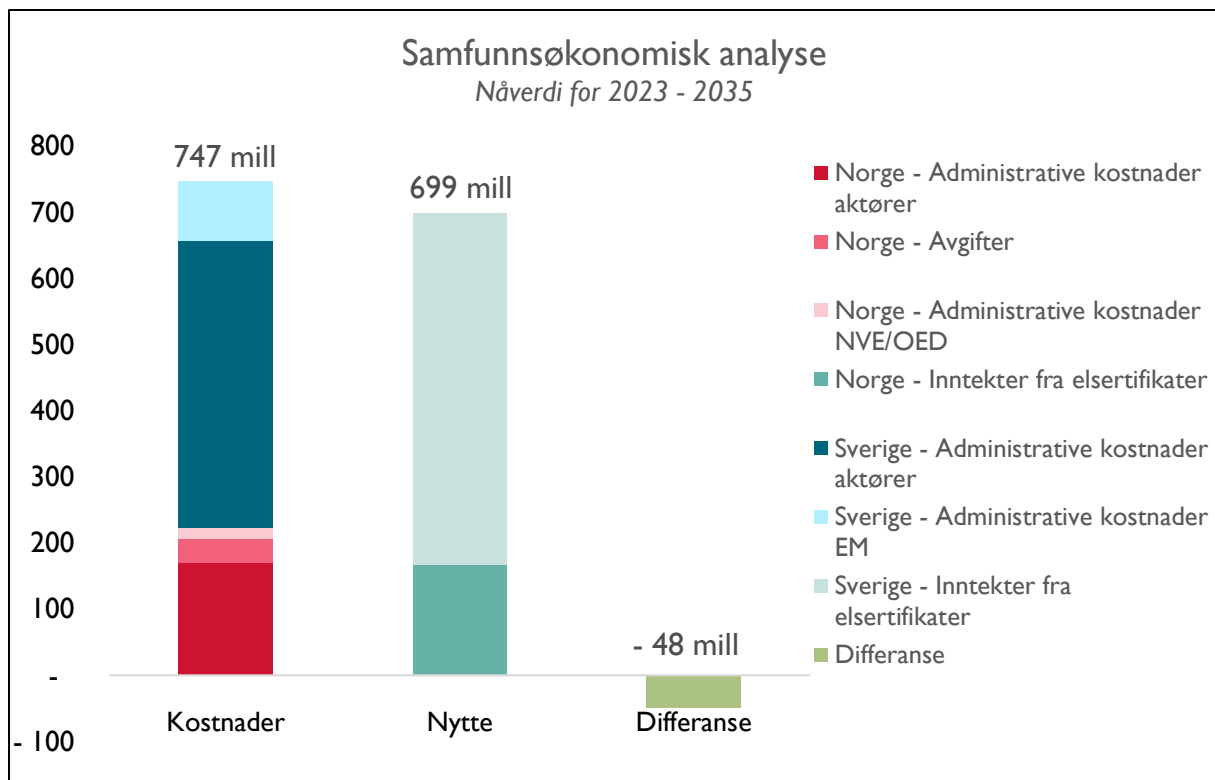
⁸ [DFØ veileder](#)



Figur 4 Samfunnsøkonomisk analyse for Norge.

I en samfunnsøkonomisk analyse av ordningen totalt sett må vi derfor vurdere summen av norske og svenske kostnader og nytteverdier opp imot hverandre. Elsertifikatordningen er et felles system for Norge og Sverige. Svenske aktører står for den største andelen av både plikten og utstedte sertifikater. Begge land har overoppfylt finanseringsmålene sine. Til tross for at begge land har overoppfylt målene sine har Sverige et underskudd på sertifikater, mens Norge har et overskudd på sertifikater. Dette kommer av at det ble bygd ut mye ny produksjon i Sverige i begynnelsen av det norsk-svenske elsertifikatmarkedet, mens det i Norge ble bygd ut senere. Det vil si at i Norge er antallet utstedte sertifikater høyere enn plikten, mens i Sverige er plikten høyere enn antallet utstedte sertifikater i den resterende perioden. Det har resultert i at Sverige isolert sett får et marginalt samfunnsøkonomisk overskudd på 7 millioner kroner over systemets levetid. Ser vi på det totale bildet med de norske og svenske tallene samlet vil restlevetiden av systemet gi et samfunnsøkonomisk underskudd på 48 millioner kroner. For mer detaljer om de svenske beregningene, se Energimyndighetens rapport for kontrollstasjon 4⁹.

⁹ Merk at alle tall og beregninger i den norske rapporten er presentert med en diskonteringsrente på 4 %, mens tall i den svenske rapporten er presentert med en diskonteringsrente på 3,5 %.

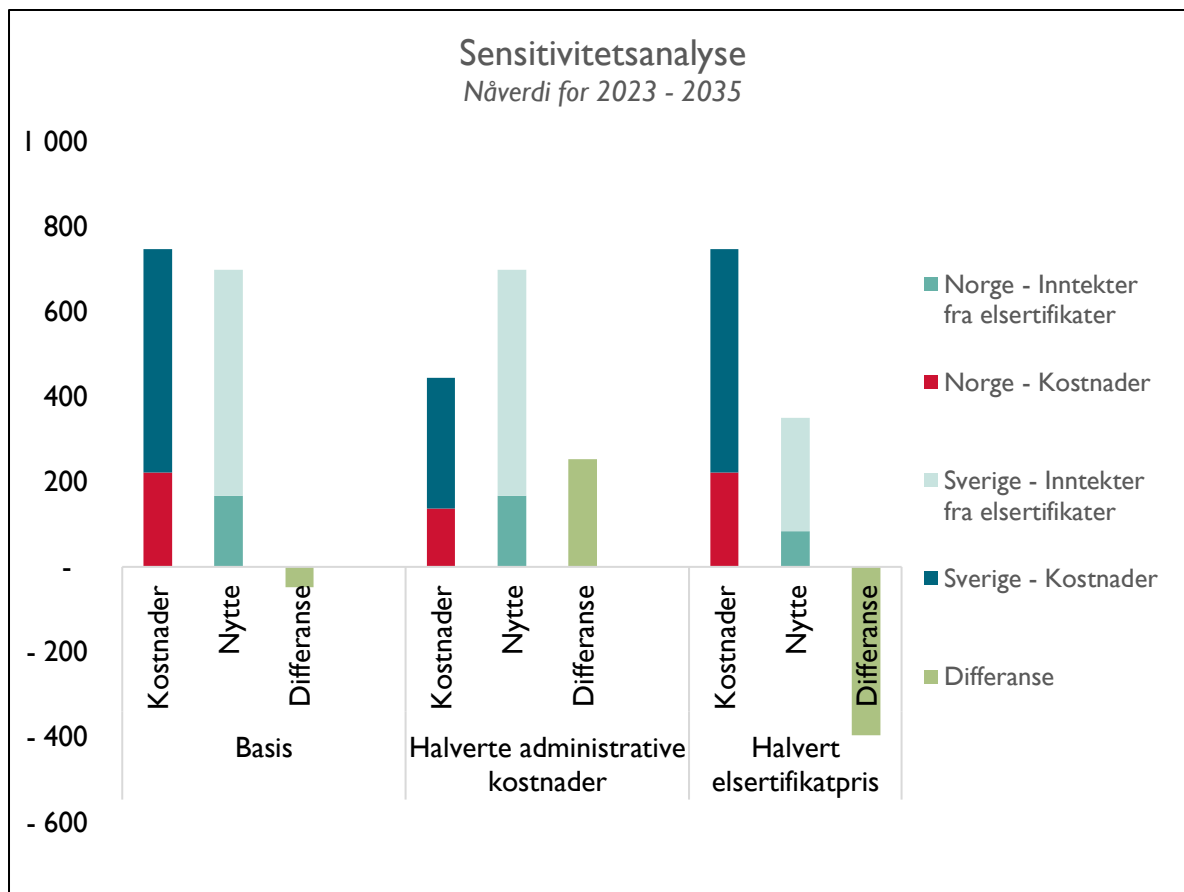


Figur 5 Samfunnsøkonomisk analyse for Norge og Sverige.

7.2 Usikkerheten i pris og kostnadene har stor påvirkning på lønnsomhetsberegningen

Analysen ser på kostnadene og nytten i restperioden fra 2023 til 2035. Det må understrekes at det er knyttet stor usikkerhet til beregningene i analysen. De administrative kostnadene for produsenter og elsertifikatpliktige er basert på undersøkelsen til SWECO, og det er flere usikkerhetselementer både i forbindelse med metoden og analysen av dataene. Det totale gebyrbeløpet og de administrative kostnadene for myndighetene er også forbundet med usikkerhet. På nyttesiden er det prisen på elsertifikater som utgjør den største usikkerheten. Vi har lagt til grunn en flat pris i analysen, men her forventes det at variasjoner vil forekomme. Hvor store disse variasjonene blir er vanskelig å anslå. Prisnivået på 1,7 kr pr. sertifikat er også svært usikkert. Også renteverdien vi bruker har betydning for resultatet. Vi følger som nevnt anbefalingen om å bruke en rente på 4 prosent i samfunnsøkonomiske analyser. Hadde vi valgt en høyere rente, ville det bety at vi stiller et høyere avkastningskrav til fremtidige investeringer, og nettonåverdien av verdier fremover i tid vil bli lavere. Valg av rentesats har dermed også innvirkning på resultatet av analysen.

For å se nærmere på usikkerheten i lønnsomhetsvurderingen, har NVE sett på hvordan endringer i kostnads- og nyttegrunnlaget kan påvirke lønnsomhetsberegningen. Vi har utført to ulike sensitivitetsanalyser. Den ene viser beregningene gitt en 50 prosent økning i administrative kostnader for aktørene, mens den andre viser beregningene ved en halvering i prisen på elsertifikater. Dette er svært usikre variabler, og resultatene viser at endringer i disse får merkbar betydning for resultatet av analysen. Ved reduksjon i administrative kostnader går vi fra et underskudd på 48 millioner til et overskudd på 254 millioner kroner totalt over systemets restlevetid. En reduksjon i prisen på elsertifikater øker imidlertid det samfunnsøkonomiske underskuddet fra 48 millioner til 397 millioner kroner.



Figur 6 Sensitivitetsanalyse for Norge og Sverige.

7.3 NVEs vurdering

Med utgangspunkt i de verdsatte verdiene i lønnsomhetsanalysen vil det ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt å drifte elsertifikatordningen videre ut 2035 slik det er lagt opp til i dag. Det er vanskelig å anslå verdien av et langsiktig og forutsigbart system, ettersom dette er en kvalitativ nytteverdi. For at det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt å drifte systemet videre må dette kvalitative godet veie opp for differansen mellom de beregnede kostnadene og nytteverdiene på 48 millioner kroner. På den annen side vil det også styrke tilliten til myndighetene dersom man evner å være fleksible og tilpasse ordningen dersom det blir behov for det.

Selv om de verdsatte virkningene av systemet i dag tyder på et samfunnsøkonomisk underskudd over systemets restlevetid, er det imidlertid viktig å påpeke at mye av nytten allerede er hentet ut. I Norge har elsertifikatordningen bidratt til at det har blitt satt i drift over 19 TWh ny fornybar kraft i perioden 2012-2021. Sluttkundene, som finansierer ordningen, nyter nå godt av lave elsertifikatpriser. På tross av de administrative kostnadene som også må dekkes inn, utgjør elsertifikatkostnaden til sluttkundene en marginal del av den samlede strømregningen. Vi forventer at dette er tilfelle både i år og fremover fordi kvotene reduseres for hvert år, slik at de elsertifikatpliktige må tilegne seg færre sertifikater. Som forklart i kapittel 3 er lave elsertifikatpriser et resultat av at investeringene i ny fornybar kraft nå er blitt lønnsomt uten støtte. Godkjente anlegg som ikke lenger ser seg tjent med å motta elsertifikater har muligheten til å melde seg ut av ordningen dersom de ønsker det. De elsertifikatpliktige har imidlertid ikke denne muligheten, og må oppfylle plikten hvert år ut 2035.

Mange produsenter har belaget seg på at de vil få inntekter fra elsertifikatordningen ut systemets levetid. Ved eventuelle endringer i systemet er det viktig at denne forventningen imøtekommes. Med et samfunnsøkonomisk underskudd ut systemets levetid er det likevel grunnlag for å vurdere hvordan vi kan få ned kostnadene over restlevetiden uten at det går på bekostning av inntjeningen produsentene vil få fra sine resterende elsertifikater. NVE vil dermed anbefale å undersøke mulighetene for å omsette den resterende elsertifikatplikten over en kortere tidsperiode. SWECO sin spørreundersøkelse viser at de administrative kostnadene pr. elsertifikat er lavere for aktører som håndterer mange sertifikater i løpet av ett år, sammenliknet med mindre aktører som kjøper eller selger færre sertifikater. Det er dermed grunn til å tro at de totale administrative kostnadene for ordningen vil falle dersom man omsetter de gjenstående sertifikatene over en kortere tidsperiode. Dette vil kunne resultere i et samfunnsøkonomisk overskudd over systemets restlevetid, uten å gå på bekostning av produsentenes inntjening fra salg av elsertifikater.

Det er allikevel verdt å påpeke at raskere avvikling av systemet fører til mange ulike problemstillinger som vi ikke har utredet innenfor rammene av dette oppdraget. Når og hvordan en eventuell tidligere avvikling vil skje, vil være avgjørende for den samlede kostnaden og eventuelle fordelingseffekter. Alle endringer i elsertifikatsystemet forutsetter også enighet mellom Norge og Sveriges regjeringer, siden rammene for ordningen er nedfelt i en felles avtale. Problemstillingene kan være noe ulike i Norge og Sverige fordi vi har forskjellig lovverk. Vurderinger av konsekvensene for aktørene som omfattes av eventuelle endringer i systemet vil også kunne være ulike mellom landene.

Alle godkjente anlegg i elsertifikatordningen har fått et enkeltvedtak som gir dem rett til å få utstedt elsertifikater for faktisk produksjon i inntil 15 år, med tildeling senest til 2035. Endringer i systemet som påvirker en slik rett krever derfor en nærmere vurdering av både hvilke juridiske og økonomiske konsekvenser dette kan ha. For eksempel har flere aktører i elsertifikatordningen inngått langsiktige kontrakter for kjøp/salg av elsertifikater bilateralt, til priser som typisk ligger høyere enn dagens markedspriser. Det vil si at enkelte produsenter har sikret seg en langsiktig inntjening som er høyere enn det markedsprisene tilsier, og enkelte elsertifikatpliktige er tilsvarende bundet opp til å betale mer. Vi har ikke kartlagt omfanget av slike avtaler, eller hvor langt frem i tid disse strekker seg.

7.4 Videre behov for utredning

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at de samlede administrative kostnadene for restlevetiden til systemet vil kunne være noe høyere enn den samlede kvantitative nytten (inntekten fra elsertifikater). I tillegg kommer den kvalitative nytten av å ha et langsiktig system med forutsigbare rammebetingelser, som er vanskelig å verdsette.

NVE anbefaler at NVE og Energimyndigheten ser nærmere på hvor raskt det er mulig å fase ut elsertifikatordningen i Norge og Sverige. En måte å korte ned driftsfasen på kan for eksempel være å flytte fram etterspørselen og utstede to sertifikater per produserte MWh. Dette vil innebære en halvering av den gjenværende driftsfasen.

I det videre arbeidet bør de juridiske aspektene ved å endre ordningen, markedsmessige implikasjonene for handel med elsertifikater og økonomiske konsekvensene for ulike aktører utredes. Det bør også redegjøres for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å fase ut ordningen tidligere sammenliknet med en videreføring av dagens system. Dersom man finner det som samfunnsøkonomisk rasjonelt å korte ned driftsfasen før det utarbeides en handlingsplan som illustrerer hvordan endringen skal gjennomføres.

Del 2: Behov for forbedringer i elsertifikatmarkedet

8 Markedets behov for informasjon om elsertifikater

Med utsikter til lave elsertifikatpriser som følge av et overskudd av elsertifikater er det viktig å sikre god tilgang på markedsinformasjon for aktørene om tilbud og etterspørsel etter elsertifikater. Norske og svenske energimyndigheter publiserer i dag informasjon til markedet om utstedelse, annullering og priser i elsertifikatregistrene i Norge og Sverige. I tillegg oppsummerer NVE og Energimyndigheten mange av nøkkeltallene for markedet i egne kvartals- og årsrapporter.

Nå som markedet går inn i en ny fase, har NVE og Energimyndigheten sett på behovet for å forbedre informasjonen som gis til markedet. I den forbindelse har NVE sett på gebyrstrukturen i NECS, avgift for manglende annullering og hvor lett tilgjengelig informasjon om markedspriser er.

8.1 Tilgang på informasjon om markedspriser

På nettsidene til elsertifikatregisteret i Norge og Sverige publiseres registerprisen på elsertifikater. Registerprisen viser prisen på omsatte elsertifikater og kan inkludere salg og kjøp av elsertifikater under langsiktige avtaler som er inngått flere år tilbake i tid. Markedsprisen gir en indikasjon på verdien av et elsertifikat på et gitt tidspunkt. Registerprisen kan derfor ikke betraktes som en markedspris for elsertifikater.

Det publiseres i dag omsetningspriser for elsertifikater i det norske og svenske registeret. I Norge legges det også ut informasjon om kontraktsinngåelse for hver transaksjon mellom to juridiske enheter i elsertifikatregisteret. På den måten får markedet informasjon om transaksjonsprisen i elsertifikatregisteret reflekterer en handel inngått nylig eller om transaksjonen er inngått i tidligere år. Dette vil gjøre det lettere å forstå prisbildet i markedet til enhver tid.

Registerprisen har alltid vært høyere enn markedsprisen på elsertifikater, men har fulgt samme utvikling. I takt med den synkende markedsprisen har registerprisen fulgt etter. Etter hvert som de langsiktige avtalene inngått i tidligere år løper ut, vil registerprisen i større grad reflektere de lave markedsprisene. Markedsprisen på elsertifikater blir publisert i kvartalsrapporten og i årsrapporten fra Energimyndigheten og NVE.

NVE har sett nærmere på aktiviteten i elsertifikatmarkedet siden 2003. Figur 7 viser antall transaksjoner per utstedte elsertifikat, og kan gi en indikasjon på likviditeten i markedet.



Figur 7 Antall transaksjoner per utstedte elsertifikat.

Antall ganger et elsertifikat bytter eier fra det utstedes til det annulleres økte jevnt siden 2003. Dette sier noe om hvor lett det er å få solgt sertifikatene i elsertifikatmarkedet (likviditeten). Siden den norsk-svenske ordningen startet i 2012 har antall transaksjoner per elsertifikat steget til opp mot 3 ganger i 2018, men falt vesentlig de siste tre årene.

Dette gir en indikasjon på at likviditeten i elsertifikatmarkedet har falt og understreker behovet for og viktigheten av å fortsette med god informasjon om transaksjoner, omsetningspriser, utstedte elsertifikater, informasjon om tilgjengelige elsertifikater og liste over godkjente anlegg. Dette er informasjon som i dag er tilgjengelig på norske og svenske myndigheters hjemmesider.

8.2 NVEs vurdering

NVE og Energimyndigheten har digitalisert og endret informasjonen som gis i forbindelse med årsrapporten sammenlignet med tidligere årsrapporter. Hensikten er å gi aktørene nødvendig informasjon for å sikre et velfungerende elsertifikatmarked og redusert administrasjon for myndighetene. Det nye er at NVE og Energimyndigheten har sammenstilt informasjon om tilbud og etterspørsel av elsertifikater for å gi et anslag på den fremtidige beholdningen av elsertifikater.

NVE mener at informasjon om tilbud, etterspørsel og priser i elsertifikatmarkedet er lett tilgjengelig for aktørene. Energimyndigheten har foreslått å innføre et krav om å registrere kontraktsdato i det svenske elsertifikatregisteret Cesar. Dette praktiseres i Norge i dag. Dersom dette kravet også innføres i Sverige, tror vi at det vil bidra til bedre prisinformasjon også i Norge. Dersom utviklingen går i retning av at færre handler på de organiserte markedsplassene for elsertifikater, blir dette spesielt viktig.

9 Vurdering av gebyrstrukturen i NECS

I oppdraget fra OED er NVE bedt om å se på de administrative kostnadene i elsertifikatordningen, herunder gebyrene i elsertifikatregisteret NECS.

NVE har gitt Statnett en bestilling om å utarbeide et underlagsnotat som redegjør for fremtidige inntekter og kostnader ved å drifte et elsertifikatregister. I notatet vurderer Statnett ulike

gebyrordninger i elsertifikatregisteret. Notatet er vedlagt rapporten og kan leses i sin helhet [her](#). I notatet vurderer Statnett tre av gebyrstrukturene som ble presentert i Energimyndighetens rapport «Avgiftsstruktur för kontoföringen inom elsertifikatssystemet». Rapporten kan leses [her](#).

9.1 Statnetts anbefaling

Statnett anbefaler å avvikle dagens kontobeholdningsgebyr.

Statnett anbefaler en gebyrstruktur med aktivitetsbaserte gebyrer. De ønsker å innføre et annulleringsgebyr for de elsertifikatpliktige og beholde dagens utstedelsesgebyr for produsentene. Dette foreslås kombinert med en fast årsavgift for alle elsertifikataktører med konto i NECS.

Statnett mener gebyrbelastningen for elsertifikataktørene bør fordeles mer likt mellom produsenter og de elsertifikatpliktige.

9.1.1 Annulleringsgebyr

Annulleringsgebyr er et gebyr per annullerte elsertifikat og belastes de elsertifikatpliktige. Dette gebyret har ikke vært brukt i elsertifikatordningen tidligere. Et annulleringsgebyr vil være forutsigbart for de elsertifikatpliktige siden de har oversikt over kvotekurven, sitt eget forbruk og vet omtrent hvor mange elsertifikater de er pliktige til å annullere hvert år. Gebyret er forutsigbart for Statnett siden forventet beregningsrelevant forbruk og kvotekurven er beregnet av NVE. Annulleringsgebyret vil faktureres årlig i motsetning til kontobeholdergebyret som faktureres hvert kvartal.

9.1.2 Årsavgift

Med en flat årsavgift vil alle kontoholdere i NECS faktureres årlig. Årsavgiften er dermed ikke differensiert etter aktørstørrelse eller aktivitetsnivå. En flat årsavgift vil være enkel å administrere og vil være forutsigbar for både Statnett og aktørene. Den vil også sikre at alle som har en konto i NECS betaler for bruk av registeret, men kan oppleves urettferdig siden det er stor forskjell i antall elsertifikater ulike aktører håndterer.

En årsavgift kan også være differensiert, men det kan være krevende å finne riktig inndeling og nivåer, og gi mindre forutsigbarhet for aktørene om hvilket nivå de ender på fra år til år. En differensiert årsavgift vil også innebære andre kostnader, som utgifter til systemutvikling for å kunne skille mellom ulike typer aktører i registeret. På grunn av disse utfordringene er en differensiert årsavgift ikke anbefalt av Statnett.

9.1.3 NVEs vurdering

I dag betaler produsentene 87 prosent av utgiftene Statnett har ved å drifte registeret. Utstedelsesgebyret utgjør majoriteten av produsentens kostnader, mens en mindre andel kommer fra kontobeholdningsgebyret. De resterende 13 prosentene blir dekket av kraftleverandørene gjennom kontobeholdningsgebyret. Fordelingen av kostnadene skyldes at elsertifikatene utstedes gjennom hele året, mens de fleste elsertifikatene blir kjøpt i første kvartal i forkant av annullering. Det fører til at produsentene kan måtte lagre elsertifikatene i flere kvartaler hvis ikke de blir solgt

fortløpende. I tillegg er utstedelsesgebyret over dobbelt så høyt som kontobeholdergebyret per elsertifikat over ett år¹⁰.

Kontobeholdningsgebyret ble innført for å gi produsenter et insentiv til å selge elsertifikater løpende, fremfor å holde dem tilbake i håp om å få en høyere pris i fremtiden. Med en forventning om lave elsertifikatpriser i framtiden er ikke dette lenger en problemstilling. For å unngå at alle sertifikatene lagres i ett register grunnet lavere gebyrer, har norske og svenske myndigheter holdt gebyret likt i begge land fra år til år, noe som har medført ekstra administrasjon for myndighetene.

NVE forventer lave priser i elsertifikatmarkedet fremover og at det vil utstedes langt flere elsertifikater enn det som skal annulleres. Vår vurdering er at det ikke lenger er behov for et insentiv for at produsentene skal selge sertifikatene. Vi støtter derfor Statnett sin vurdering om å fjerne kontobeholdningsgebyret.

En endring i gebyrstrukturen vil påvirke markedet. NVE antar at ved å redusere gebyrbelastningen for produsentene kan markedsprisen på elsertifikater komme til å gå ytterligere ned. Det skyldes at produsentene kan selge sertifikatene til en lavere pris, men beholde samme margin. De elsertifikatpliktige vil få økte gebyrer i form av et annulleringsgebyr, men vil mest sannsynlig kunne kjøpe elsertifikater til en lavere pris som følge av reduserte gebyrer hos produsenter. Dette vil kunne påvirke sluttkundenes kostnad, men vi vurderer at fordelingen av gebyrene mellom produsentene, de elsertifikatpliktige og øvrige aktører, som meglere og tradere, har liten reell betydning for sluttkundens kostnad.

I Statnetts forslag til flat årsavgift, settes gebyret på 1500 kroner for alle aktører, som i 2020 utgjorde 385 kontoholdere i NECS. Av disse er 258 elsertifikatpliktige aktører, der over halvparten er små aktører. Det som kjennetegner små aktører, er at de har en elsertifikatplikt under 5000 sertifikater. Alle elsertifikatpliktige aktører må ha en konto i NECS for å kunne deklare kvoteplikten.

For de elsertifikatpliktige aktørene vil en flat årsavgift koste de minste elsertifikatpliktige aktørene mer enn de største relativt til elsertifikatplikten. Den foreslåtte årsavgiften på 1500 kroner er imidlertid en kostnad man må kunne forvente at enhver aktør kan betale.

En annen mulig gebyrstruktur er å kun benytte et annulleringsgebyr. Da legges hele gebyrbyrden for finansiering av registeret på de elsertifikatpliktige. Det betyr at elsertifikatberettigede ikke vil måtte betale et gebyr for et elsertifikat de kanskje ikke får solgt. Vi forventer et stort overskudd av elsertifikater, men med en slik gebyrstruktur, vil ikke et usolgt elsertifikat bli en utgift for de elsertifikatberettigede.

Oppsummert foreslår Statnett å avvikle dagens kontobeholdergebyr, beholde dagens utstedelsesgebyr og innføre et annulleringsgebyr med en flat årsavgift for alle aktører. Statnett foreslår en tilnærmet 50-50 fordeling av gebyrene mellom de elsertifikatpliktige og produsentene.

Vi vurderer at forslaget til Statnett er en enkel og forutsigbar gebyrstruktur for alle aktører. Aktivitetsbaserte og mer forutsigbare inntekter gjør at Statnett kan unngå å måtte gjøre store justeringer i gebyrene fra år til år. I tillegg krever endringen i gebyrstruktur lite systemutvikling og administrasjon av registeret. Dette bidrar til å holde kostnadene nede.

¹⁰ Utstedelsesgebyr på 0,25 kr per elsertifikat mot kontobeholdergebyr på 0,03 kr multiplisert med 4 kvartaler.

NVE har ingen innvendinger mot å endre gebyrstrukturen i tråd med Statnett sitt forslag, men tar gjerne imot innspill til forslaget.

9.2 Vurdering av gebyrsatser

Ved å ta utgangspunkt i forslaget til Statnett har vi sett på hvilket nivå gebyrsatsene kan være på for å finansiere registeret ut 2035, gi en jevnere gebyrfordeling mellom produsent og elsertifikatpliktig, samt være oversiktlig for aktørene. I denne beregningen har vi antatt at antall kontoholdere i NECS holdes konstant og at gebyrsatsene ikke endrer seg over tid. Med bakgrunn i forutsetningene gitt over er forslaget til endrede gebyrsatser følgende:

- Utstedelsesgebyr: 0,08 kr per elsertifikat
- Annulleringsgebyr: 0,16 kr per elsertifikat
- Årsgebyr: 1500 kr per konto i NECS

De foreslåtte gebyrsatsene tar hensyn til at det utstedes betydelig flere elsertifikater enn det blir annullert, spesielt i perioden fra 2030 til 2035, og den allerede akkumulerte merinntekten hos Statnett. Ved å se på gebyrinntektene som en helhet fra 2023 til 2035 fører det til følgende kostnadsfordeling sammenlignet med nåværende gebyrstruktur:

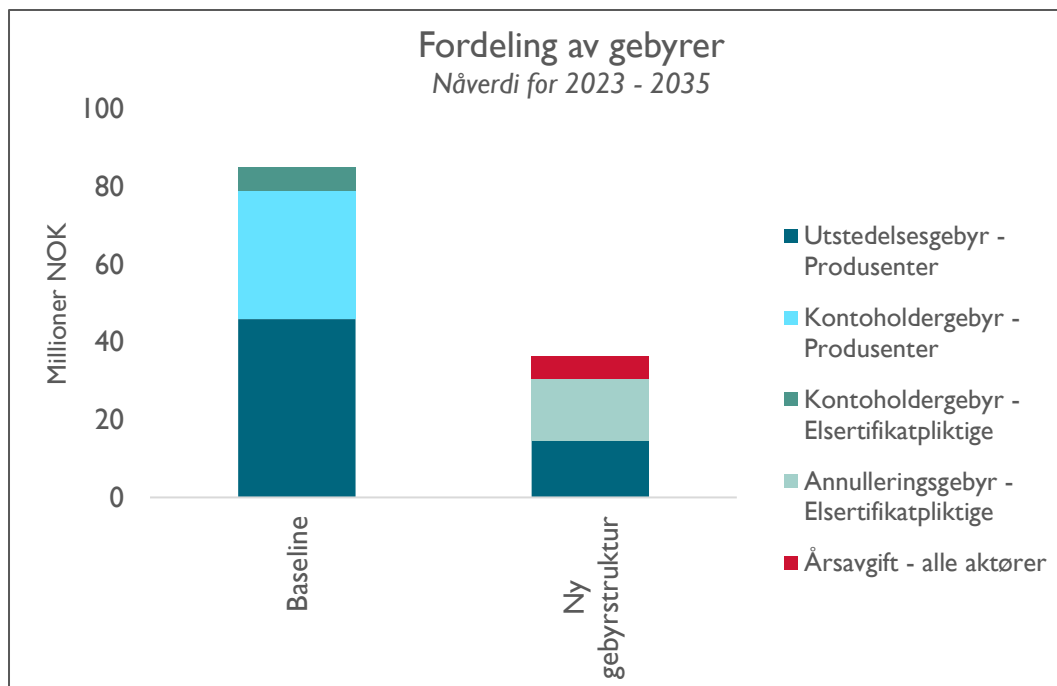
	Nåværende gebyrstruktur	Ny gebyrstruktur
Produsent	87 %	41 %
Elsertifikatpliktig	13 %	42 %
Årsgebyr	0 %	17 %

Sammenlignet med nåværende gebyrstruktur vil produsentene få reduserte gebyrer, mens de elsertifikatpliktige vil få økte gebyrer. Dette er vist i tabellen under, der gebyrer per elsertifikat er vist for nåværende gebyrstruktur og den nye foreslåtte gebyrstrukturen. I denne tabellen er ikke årsavgiften på 1500 kr tatt med.

	Nåværende gebyrstruktur, kr/elsertifikat	Ny gebyrstruktur, kr / elsertifikat
Produsent	0,34 kr	0,08 kr
Elsertifikatpliktig	0,03 kr	0,16 kr

9.2.1 Nåverdi av ny gebyrstruktur

Med den nye gebyrstrukturen vil nåverdien av de totale gebyrene i ordningen ut systemets levetid falle betraktelig. Vi ser av figuren under at nåverdien av dagens gebyrer vil ligge på 79 millioner, mens nåverdien vil falle til 36 millioner med den nye strukturen.



Figur 8 Fordeling av gebyrer for Norge.

10 Avgift for manglende annullering

For at markedet skal fungere etter hensikten er det nødvendig å ha en mekanisme som gir insentiv til at den elsertifikatpliktige tilnærmet alltid vil overholde sin plikt om å kjøpe elsertifikater. Vi legger til grunn at en lovpålagt plikt er det aller viktigste insentivet til at aktørene overholder plikten, og at dette også vil være tilfellet fremover. Likevel mener vi at det er nødvendig å ha et økonomisk insentiv i tillegg for å sikre at plikten blir overholdt.

Det økonomiske insentivet for å overholde plikten er utformet som en avgift for manglende oppfyllelse av plikten. For å ha en funksjon må avgiften gi en større kostnad for den elsertifikatpliktige, enn å kjøpe og annullere riktig antall elsertifikater i tide. Dette er det viktigste prinsippet for utforming av en avgift.

Dagens avgift for manglende annullering av elsertifikater (avgiften) er utformet som en dynamisk avgift, og den er lik i Norge og Sverige. Avgiften er satt til 150 prosent av det volumveide gjennomsnittet av registrerte overføringer i NECS og Cesar i perioden fra 1. april i foregående år til 31. mars i inneværende år.

For at markedet skal fungere, er det viktig at riktig antall elsertifikater blir annullert. Hvis et stort antall elsertifikater ikke blir annullert, kan det skape problemer i markedet, som redusert forutsigbarhet. Elsertifikater som ikke blir annullert ett år vil da fordeles på alle kvotepliktige ved en teknisk justering av kvotekurven. Hvis det har blitt annullert flere elsertifikater enn annulleringsmålet, vil kvotekurven reduseres tilsvarende ved en teknisk justering.

NVE publiserte et notat om avgift for manglende annullering av elsertifikater i november 2021. Notatet kan leses i sin helhet [her](#). I notatet er det presentert fire alternative måter å utforme avgiften på: en fast avgift, en dynamisk avgift med markedspris istedenfor registerpris, en dynamisk avgift med andre prosentsatser enn i dag, og en obligatorisk plikt til å annullere elsertifikater. NVE mener at det er uheldig at det innføres store endringer i avgiftsstrukturen som

aktørene må bruke ressurser på å sette seg inn i, i denne fasen av systemet. Vi mener også at en bør unngå endringer som krever større utviklingskostnader i registeret, siden dette må dekkes inn av økte gebyrer. På bakgrunn av dette, har vi kommet frem til at vi kun vil se nærmere på ulike utforminger og videreføring av en dynamisk avgift. Vi vurderer at de andre alternativene er mindre treffsikre, at de gir unødvendig store endringer i utforming av avgiften, eller krever tilpasninger i registeret som gir en større utviklingskostnad.

10.1 Avgiftens utfordring ved lave priser

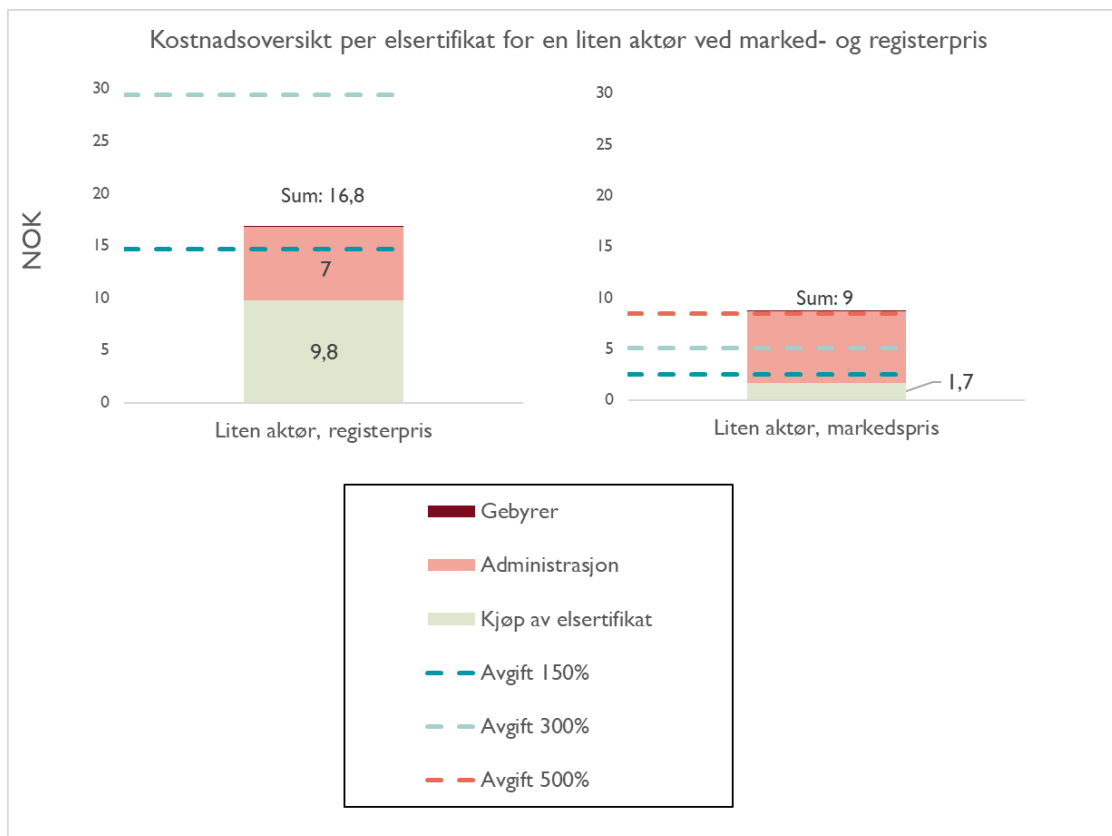
Historisk har annulleringsprosenten vært svært høy. Avgiften har vært høyere enn kostnaden for innkjøp av elsertifikater og tilhørende administrative kostnader og har dermed fungert etter sin hensikt. Nå som markedet har gått inn i en fase hvor tilbudet av elsertifikater er større enn etterspørselen, ser vi utsikter til en betydelig økning i beholdningen av elsertifikater fremover. Vedvarende lave markedspriser vil påvirke registerprisen som igjen påvirker avgiften. En lav avgift for manglende annullering øker sannsynligheten for at aktørenes totale kostnad for innkjøp og annullering av elsertifikater blir større enn avgiften.

10.2 Dynamisk avgift – vurdering av nivå

Det økonomiske incentivet for å annullere elsertifikater i henhold til plikten er forskjellig for små, mellomstore og store aktører. Kartleggingen av de administrative kostnadene viser at de små aktørene har høyere administrasjonskostnader per sertifikat enn de store. Det er fordi mange av kostnadene er knyttet til faste årlige utgifter og ikke direkte avhengig av antall sertifikater som annulleres.

Dersom prisen på de omsatte sertifikatene faller vesentlig, vil dette svekke det økonomiske incentivet for å slette sertifikater, spesielt blant de minste aktørene med høyest administrasjonskostnader. Dette er illustrert i figur 6. Figuren viser forskjellen mellom dagens avgift basert på registerprisen i 2021 og en fremtidig avgift basert på dagens lave markedspriser for elsertifikater. De stiplede linjene viser ulike nivåer av avgift dersom proSENTsatsen settes fra 150 til 500 prosent av henholdsvis register- og markedsprisen, mens stolpene viser kostnadene ved å oppfylle plikten per elsertifikat. Dersom stolpene er lavere enn den laveste stiplede linjen, som viser dagens proSENTsats på 150, har aktøren et incentiv for å oppfylle elsertifikatplikten.

Av figuren kommer det frem at en avgift på 150 prosent ikke førte til et økonomisk incentiv til å annullere sertifikater i elsertifikatoppgjøret 2021, men annulleringsprosenten for 2021 var likevel på 100 prosent. Når avgiften og kjøp av elsertifikater baseres på markedsprisen, må avgiften for manglende annullering settes til over 500 prosent av registerprisen for å gi økonomisk incentiv til de små elsertifikatpliktige aktørene til å annullere sertifikater.



Figur 9 Kostnadsoversikt for en liten aktør basert på markedspris og registerpris.

10.3 Innspill fra Statkraft og SKM

NVE mottok innspill fra Statkraft og Svensk Kraftmäkling (SKM) om notat for avgift for manglende annullering publisert i november 2021.

SKM trekker frem at det tidligere ville bli oppfattet som et svik mot strømkundene dersom de måtte betale for støtte til utbygging av fornybar kraftproduksjon og den støtten ikke ble brukt til kjøp av elsertifikater. Nå som målet er nådd og støtten fra elsertifikater er svært liten forsvinner dette argument. En rasjonell beslutning for de elsertifikatpliktige kan nå være å vurdere å betale avgiften, noe som taler for å se på utformingen av avgiften for å motvirke dette. Av de fire forslagene til alternative utforminger av avgiften, støtter Statkraft forslaget om «obligatorisk plikt til annullering», og mener at de andre forslagene vurderes å være mindre treffsikre.

10.4 NVEs vurdering

Vi vurderer at en avgift på 150 prosent inntil videre vil være det enkleste og mest treffsikre insentivet for å opprettholde en høy annulleringsprosent i driftsfasen. I forkant av årets annullering kontaktet Statnett og NVE alle aktører som ikke hadde tilstrekkelig med sertifikater på konto i til å oppfylle plikten ved annullering 1. april. Tiltaket gjorde at 16 aktører som ikke hadde tilstrekkelig med elsertifikater på konto per 29. mars ble redusert til fem ved annulleringen 1. april. Alle de 16 manglet færre enn 10 000 sertifikater for å oppfylle plikten.

Vi anser derfor at det å kontakte aktører som ikke ligger an til å oppfylle plikten er et virkningsfullt og lite ressurskrevende tiltak fra myndighetenes side for å få opp annulleringsprosenten, og redusere administrative kostnader hos NVE med å følge opp aktørene som må ilegges en avgift.

NVE foreslår at avgift for manglende annullering holdes på 150 prosent av volumveidregisterpris inntil videre. Hvis vi ser en tendens til at andelen annullerte elsertifikater faller i tiden framover, anbefaler vi at prosentsatsen økes.

Vedlegg

11 Vedlegg 1: Sluttkunder

11.1 Dagens regelverk for strømlleverandører

Kraftleverandøren er pålagt å kjøpe elsertifikater for en andel av strømsalget sitt. Når kraftleverandøren viderefører disse kostnadene til sluttkunden, skal disse kostnadene inngå i den på forhånd avtalte strømprisen.

Det følger av lov om elsertifikater § 22 *Informasjon til sluttbrukere*

Den elsertifikatpliktige skal gi sluttbrukere spesifisert informasjon om kostnadene som følger av elsertifikatplikten, og generell informasjon om elsertifikatplikten, herunder om elsertifikatkvoten for det enkelte år.

Dette er videre spesifisert i *forskrift om måling, avregning, fakturering av nettsjenester og elektrisk energi, nettselskapenes nøytralitet mv.*

§ 8-6. Informasjon til sluttbrukere

Ved kraftleverandørens prisopplysning og markedsføring overfor sluttbrukere skal kostnader som følge av elsertifikatplikt etter [lov av 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater](#) inngå i prisen ved fastpriskontrakter og variable kontrakter. Ved kontrakter direkte knyttet til spotpris skal kostnader som følger av elsertifikatplikten inngå i påslaget.

Kraftleverandøren skal ved fakturering gi sluttbrukere informasjon om elsertifikatkostnaden og elsertifikatplikten, ved å vise til internettsiden til NVE.

Kraftleverandørene er ikke pålagt å spesifisere elsertifikatkostnaden ved fakturering, men står fritt til å gjøre dette hvis de ønsker. Forskriften krever at disse opplysningene blir tilgjengelig for sluttkunden ved å henvise til internettsiden til NVE, der kunden selv må gå inn for å finne informasjon om elsertifikatkostnaden og -plikten.

Siden det er kraftleverandøren som er pålagt å kjøpe elsertifikater, skal sluttkunder ikke selv kjøpe elsertifikater. De kostnadene kraftleverandøren har ved kjøp av elsertifikater skal inngå i den på forhånd avtalte strømprisen.

Hvis kunden har en fastprisavtale eller en variabel prisavtale, skal kostnadene til elsertifikater inngå i den avtalte prisen, oppgitt i øre/kWh. Har kunden en spotpriskontrakt skal kostnaden til elsertifikater inkluderes i det avtalte i påslaget eller i det avtalte fastbeløpet. Kraftleverandøren står imidlertid fritt til å spesifisere disse kostnadene, så lenge de inngår i påslaget eller i fastbeløpet. Kraftleverandøren står også fritt til å fordele disse kostnadene mellom ulike kontrakter og kundegrupper etter eget ønske.

Begrunnelsen for at kostnadene til elsertifikater skal inngå i den avtalte prisen, i fastledd eller i påslag, er at sluttkunden på forhånd skal vite hvilken pris den betaler for strømmen inkludert elsertifikater. Dette skal gjøre det enklere for sluttkunden å sammenlikne ulike kraftavtaler.

Prisen på elsertifikater bestemmes av tilbud og etterspørsel, og vil derfor variere over tid og mellom kraftleverandørene avhengig av hvor og når de kjøper sertifikatene sine.

Kraftleverandørenes plikt til å kjøpe elsertifikater som andel av strømmen de selger, vil øke årlig frem mot 2020, for deretter å avta frem mot 2035 (se [her for utvikling i kvotekurven](#)).

11.2 God informasjon til strømkundene er viktig, men kommunikasjonen bør gjøres av myndighetene

I 2021/2022 har det vært spesielt høye strømpriser, og stadig nye prisrekorder er blitt satt uke for uke. Vanlige folk sine høye strømregninger har preget den offentlige debatten, og politikerne har innført tiltak for å skjerme strømkundene for svært høye strømpriser om vinteren. Det sluttkunden betaler for strømmen er en kombinasjon av strømpris og eventuelle påslag, nettleie, mva og avgifter til staten. Avgifter til staten, som elavgift og mva, skilles ut på strømregningen og er derfor synlig for sluttkundene. I tillegg kommer nettleien, med egne tariffer og avgifter.

Inntektene for elsertifikatene går til produsentene som selger disse til kraftleverandørene, og ikke til staten. De administrative kostnadene vil for eksempel kunne avhenge av størrelsen på plikten til den enkelte kraftleverandør, og hvor mye ressurser de bruker på å overvåke elsertifikatmarkedet og gjennomføre handel. I tillegg vil prisen de betaler for elsertifikater variere med hvilken innkjøpsmodell de har for elsertifikater. Prisen kan variere mye ut fra når langsiktige kontrakter er inngått, volumer som handles, eller når på året elsertifikatene handles i spotmarkedet. De totale kostnadene den enkelte kraftleverandør har knyttet til å dekke elsertifikatplikten, vil derfor være ulik.

Kraftmarkedet oppleves allerede som komplisert for mange strømkunder, og det finnes allerede mange komponenter og mye informasjon på sluttkundenenes strøm- og nettleiefakturaer.

Forskriften sier at kraftleverandøren ved fakturering skal gi sluttbrukere informasjon om elsertifikatkostnaden og elsertifikatplikten, ved å vise til internettsiden til NVE.

På NVEs nettsider i dag finnes det informasjon om den gjeldende elsertifikatplikten (kvoten) og historiske spotpriser publiseres hvert kvartal i kvartalsrapportene.

Ytterligere informasjon om elsertifikatordningen kan derfor bidra til å gjøre strømregningen enda vanskeligere å forstå, og eventuelle nye krav til kraftleverandørene kan i tillegg gi økt administrasjon. Vi er også usikre på hvilken effekt det vil gi.

Hvor, hvordan og hvilken informasjon som skal kommuniseres bør derfor vurderes opp mot ressursbruk og antatt effekt av tiltaket. NVE mener at det mest kostnadseffektive tiltaket vil være å opprettholde god informasjon til sluttkundene om elsertifikatordningen gjennom våre nettsider, som strømleverandørene kan henvise til. Dette gjør at spesielt interesserte strømkunder kan gå inn på NVE sine nettsider for å lese seg opp og følge med på elsertifikatordningen og -prisene. For sluttkunder kan det trolig oppleves at informasjonen rundt hvor mye de bør betale for elsertifikater er litt vanskelig tilgjengelig på nettsidene i dag, siden de selv må forstå og regne ut hvordan kostanden beregnes for sitt forbruk.

Vi anser at dagens regelverk fungerer etter hensikten, og anbefaler ikke å gjøre endringer i regelverket av hensyn til sluttkundene.

12 Vedlegg 2: Ressursbruk

12.1 NVE

Oppgave	Endret ressursbruk	Kommentar
Saksbehandling: godkjenning av søknader, fritak for elsertifikatplikt	Vesentlig mindre	Oppfølging ved endring av anlegg Saksbehandling knyttet til ev. utmelding
Periodiske rapporter (år kvartal kontinuerlig)	Vesentlig mindre	Ikke lenger behov for løpende informasjon om utbygging og godkjenninger. Pågående arbeid med å forenkle, digitalisere og automatisere rapporter
Årsoppgjør med oppfølging av elsertifikatpliktige	Uendret	
Myndighetssamarbeid etter elsertifikatavtalen	Noe redusert	Mindre behov for like hyppig dialog i driftsfasen
Forskriftsendringer inkl. årlige tekniske justering av kvotekurven	Noe redusert	Automatisering?
Overvåkning av elsertifikatmarkedet	Redusert	
Informasjonsvirksomhet (besvare henvendelser, nyhetsvarsler)	Redusert	Vi forventer færre henvendelser, spørsmål om ordningen og nyhetssaker i driftsfasen
Årlig elsertifikatseminar	Utgår	Vil trolig utgå fra 2023
Oppfølging av Statnett og gebyrstruktur	Uendret	Drift av registeret vil fortsette til 2035
Tilsyn/Kontroll av anlegg	Økt	Vi vil bruke mer ressurser på å føre tilsyn med godkjente anlegg

Rapportering til ESA	Utgår	Iht. fornybardirektivet er måloppnåelsen i 2020
Kontrollstasjon (utredning)	Uendret	Vil trolig være behov for kontrollstasjoner i de neste årene også, men mindre på lang sikt
Datakontroll	Uendret	
Juridiske vurderinger av saker og problemstillinger	Noe redusert	

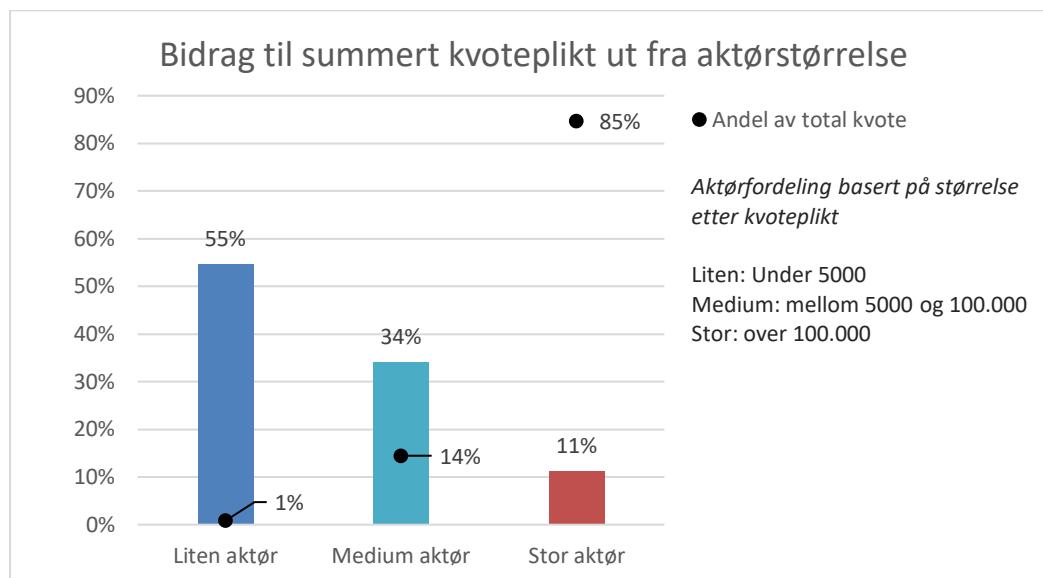
12.2 Olje- og energidepartementet

- Eier av lov og forskrift om elsertifikater.
- Forpliktelser som følger av avtalen om et felles elsertifikatmarked mellom Norge og Sverige.
- Oppdragsgiver kontrollstasjonen.
- Myndighetssamarbeid.
- Klageinstans for søknader om godkjenning av anlegg.

13 Vedlegg 3: Avgift for manglende annullering

13.1 Mange aktører med lav elsertifikatplikt

For å vurdere virkningen og rimeligheten av å sette opp avgiften er det relevant å se på hvordan kvoteplikten fordeler seg mellom de elsertifikatpliktige. I figur 7 viser vi fordelingen mellom størrelse på aktører og hvor stor andel av den samlede kvoteplikten de ulike gruppene dekker.



Figur 10 Andel aktører og bidraget deres til den summerte kvoteplikten ut fra aktørstørrelse.

Totalt er det 258 elsertifikatpliktige aktører i Norge (2020). Figur 7 viser at over halvparten av de elsertifikatpliktige aktørene har en kvoteplikt på under 5000 elsertifikater, men den summerte kvoteplikten for de små aktørene er under ett prosent av den totale kvoteplikten på 14,8 millioner elsertifikater. Kvoteplikten til de minste aktørene utgjorde så lite som 122 000 sertifikater i 2020¹¹.

Det vil si at etterspørselen disse minste aktørene til sammen utgjør har liten påvirkning på markedets funksjon.

De store aktørene står for 11 prosent av aktørene, men har en sammenlagt kvoteplikt på 85 prosent av den totale kvoteplikten. Dersom avgiften ikke gir et økonomisk insentiv til disse aktørene, kan det gå ut over markedets funksjon.

13.2 Kriterier for utforming av avgiften

I lys av oppdraget fra Olje- og energidepartementet vil vi vektlegge både at markedets funksjon skal ivaretas og tiltak for å få ned administrative kostnader for ulike aktører i vår vurdering av utforming av avgiften.

¹¹ Dette tilsvarer omtrent samme antall sertifikater som ikke ble annullert ved årsoppgjøret for 2020. Da var det hovedsakelig tre enkeltaktører som stod for mesteparten av elsertifikatene som ikke er annullert i henhold til kvoteplikten i Norge.

Andre kriterier vi vil vektlegge er at avgiften skal være enkelt utformet, forutsigbar og lett å administrere. Vi ønsker å unngå store endringer i avgiftsstrukturen som aktørene må bruke ressurser på å sette seg inn i, i denne fasen av systemet. Vi vil også prøve å unngå endringer som krever større utviklingskostnader i registeret, siden dette må dekkes inn av økte gebyrer.

Nullalternativet er å beholde avgiften med den samme utformingen som i dag. Problemet med dagens utforming er at den kan gi svekket økonomisk insentiv for å overholde plikten for en stor andel av de elsertifikatpliktige. I hvilken grad dette påvirker etterspørselssiden og forutsigbarheten i markedet avhenger av hvor stor andel av den samlede kvoteplikten som det er risiko for at ikke blir annullert. På grunn av finansieringsforpliktelsen Norge har må likevel disse sertifikatene annulleres, i praksis vil disse sertifikatene måtte beregnes inn i kvoten for det påfølgende året.

Å oppfylle den lovpålagte elsertifikatplikten innebærer administrative kostnader for den pliktige, ut over kostnaden av å kjøpe sertifikatene. Brudd på plikten gir en kostnad for den elsertifikatpliktige i form av avgift for manglende annullering. Brudd på plikten utløser også administrative kostnader både for registeransvarlig og for myndighetene for hver aktør som må følges opp.

I notatet er det presentert fire alternative måter å utforme avgiften på; en fast avgift, en dynamisk avgift med markedspris istedenfor registerpris, en dynamisk avgift med andre proSENTSATSER enn i dag, og en obligatorisk plikt til å annullere. Ut fra kriteriene beskrevet over har vi kommet frem til at vi kun vil se nærmere på ulike utforminger av videreføring av en dynamisk avgift. Vi vurderer at de andre alternativene er mindre treffsikre og at de gir unødvendig store endringer i utforming av avgiften eller krever tilpasninger i registeret som ikke støttes i dag.

13.2.1 Dynamisk avgift – vurdering av nivå

En mulighet er å øke proSENTSATSEN for den dynamiske avgiften, for å gi flere aktører et reelt økonomisk insentiv for å oppfylle kvoteplikten. Dette gjelder spesielt for aktører med lav kvoteplikt, der nivået på avgiften ville blitt svært lav med dagens priser.

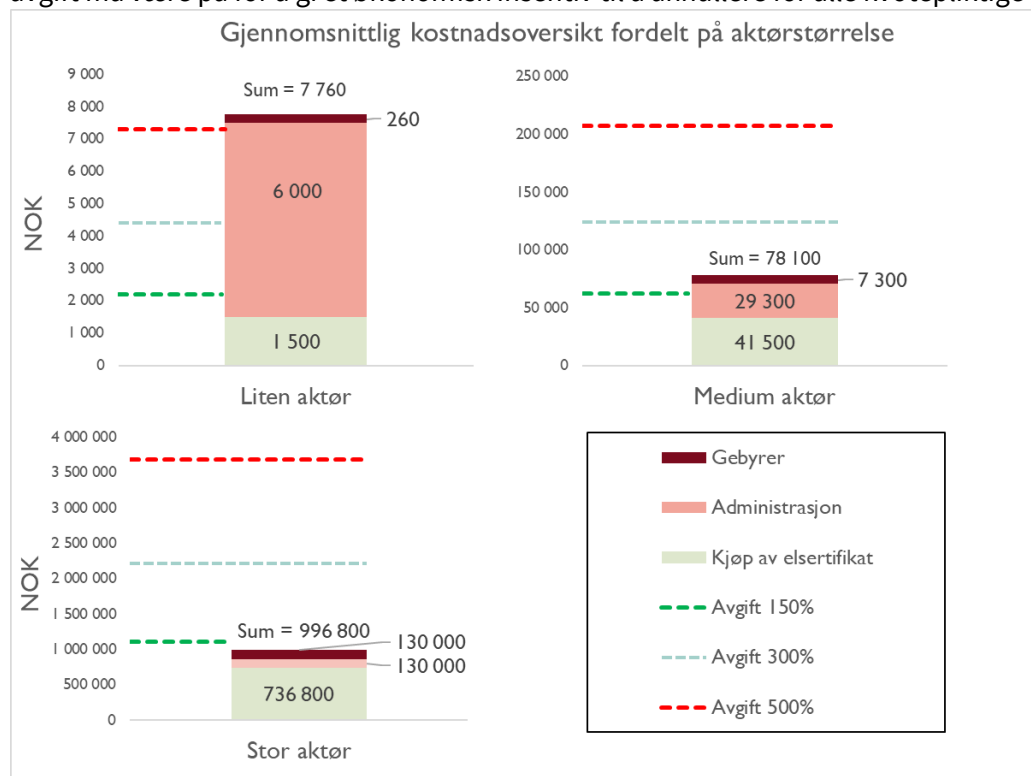
Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlig kvoteplikt i 2020 for henholdsvis en liten, en medium og en stor elsertifikatpliktig aktør.

Elsertifikatpliktig	Gjennomsnittlig kvoteplikt
Liten aktør	864
Medium aktør	24 399
Stor aktør	433 398

Gjennomgangen i kapittel 5 viste at de elsertifikatpliktige med en lav plikt i snitt har en høyere administrasjonskostnad per sertifikat sammenliknet med en aktør med en høy plikt.

De minste elsertifikatpliktige oppga i spørreundersøkelsen en administrativ kostnad som tilsvarer 7 kr/sertifikat i gjennomsnitt, eksklusive gebyrer i registeret og innkjøpsprisen på elsertifikater. Til sammenlikning oppga de mellomstore aktørene en gjennomsnittlig kostnad som tilsvarer 1,2 kr/sertifikat, og de store 0,3 kr/sertifikat.

I figur 8 har vi beregnet gjennomsnittlig kostnad for aktørene med utgangspunkt i gjennomsnittlig kvoteplikt, innkjøpspris på 1,7 kr/sertifikat¹² og administrative kostnader. I tillegg har vi lagt inn ulike satser for avgiften basert på den samme elsertifikatprisen. Dette er ment å gi en illustrasjon av hvordan økonomisk insentiv kan være ulikt mellom aktører med ulik størrelse på kvoteplikten, fordi de administrative kostnadene er forskjellige. Figuren viser også hvilket nivå en dynamisk avgift må være på for å gi et økonomisk insentiv til å annullere for alle kvotepliktige aktører.



Figur 11 Kostnadsoversikt fordelt på aktørstørrelse.

Av figuren kommer det frem at en avgift på 150 prosent ikke vil gi et økonomisk insentiv til å annullere sertifikater for en liten og en medium aktør. For en stor aktør vil det koste omtrent det samme å annullere som det koster å oppfylle plikten ved å kjøpe sertifikater.

Hvis avgiften settes til 300 prosent, vil den gi et økonomisk insentiv til medium og store aktører, men ikke de minste. Dersom avgiften også skal gi et økonomisk insentiv for de minste må den settes opp til minst 500 prosent. For en stor aktør vil en avgift på 500 prosent gi en kostnad på ca. 3,7 millioner kroner dersom de ikke oppfyller plikten. Til sammenlikning ville annullering av sertifikater kostet om lag 1 million kroner.

I flere tilfeller frem til i dag har manglende oppfyllelse av elsertifikatplikten skjedd på grunn av svikt i rutiner, og ikke på bakgrunn av et bevisst valg om å betale avgift fremfor å annullere. Det kan dermed oppleves urimelig for elsertifikatpliktige som blir ilagt avgift for manglende annullering hvis denne er mange ganger høyere enn kostnaden av å kjøpe sertifikatene. Hvis det i tillegg finnes en risiko for at markedet kan komme i en knapphetssituasjon, for eksempel dersom mange anlegg med store volumer av sertifikater melder seg ut av ordningen, vil effekten av en uforholdsmessig høy avgift forsterkes.

¹² Basert på marskontrakt for 2023 per januar 2022.

13.2.2 Dynamisk avgift med fritak for de minste elsertifikatpliktige?

Med videreføring av dagens avgift har vi vist i figur 8 at det er økt risiko for at antallet som bryter plikten potensielt kan stige kraftig.

Et alternativ til å sette prosentsatsen høyt for å få med de minste aktørene, kan være å gi et fritak fra elsertifikatplikten basert på antall kvoter som utgjør kvoteplikten for hvert år. Det kan kombineres med en prosentsats som er noe høyere enn i dag. Hvis avgiften settes til 300 prosent, vil den gi et økonomisk insentiv til en gjennomsnittlig mellomstor og stor aktør basert på kvoteplikten i 2020, som vist i figur 8.

Et fritak innebærer at disse aktørene slipper å kjøpe inn elsertifikater dersom de faller inn under grensen for fritak. De minste aktørene har også høyere administrative kostnader av å oppfylle plikten sammenliknet med større aktører, som vil falle bort ved et fritak.

For å vite hvilke aktører som får fritak kreves det fortsatt at alle elsertifikatpliktige aktører fortsetter å ha en konto i NECS, der Statnett mottar data fra Elhub/nettselskapene om innrapportert forbruk. Ved et fritak vil i praksis Statnett og NVE ikke trenge å følge opp aktørene som har en plikt under den fastsatte grensen dersom de ikke har oppfylt plikten. Det kan også bidra til å få ned en administrativ kostnad for myndighetene med å følge opp aktørene som bryter plikten.



NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat

.....

MIDDELTHUNS GATE 29
POSTBOKS 5091 MAJORSTUEN
0301 OSLO
TELEFON: (+47) 22 95 95 95

www.nve.no