

9. november 2016

**Olje- og energidepartementet**

## **Høringsnotat**

**Forslag til endring av lov om elsertifikater**

**(andre kontrollstasjon)**

## **Innholdsfortegnelse**

1	Innledning .....	3
2	Bakgrunnen for forslaget .....	3
2.1	Om forberedelsene .....	3
2.2	Høring av NVEs kontrollstasjonsrapport del I.....	4
2.3	Om høringsuttalelsene.....	4
3	Endringer i fastsettelse av elsertifikatkvoter .....	4
3.1	Gjeldende rett .....	4
3.2	Fastsettelse av elsertifikatkvoter i forskrift .....	5
3.3	Endring i elsertifikatkvotene .....	6
4	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	7
4.1	Konsekvenser for myndighetene .....	7
4.2	Konsekvenser for ulike aktører .....	7
5	Merknader til endringsforslagene .....	8
	Forslag til lov om endring av lov om elsertifikater.....	9

## 1 Innledning

Olje- og energidepartementet foreslår i dette notatet endring i lov 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater (elsertifikatloven).

Norge og Sverige har siden 1. januar 2012 hatt et felles marked for elsertifikater. Rammene for dette markedet er regulert i *Avtale mellom Kongeriket Norges regjering og Kongeriket Sveriges regjering om et felles marked for elsertifikater* av 29. juni 2011, som ble endret ved *Avtale mellom Kongeriket Norges regjering og Kongeriket Sveriges regjering om endring av avtale om et felles marked for elsertifikater* av 8. april 2015. I denne avtalen er det satt et samlet mål for fornybar elektrisitetsproduksjon i Norge og Sverige på 28,4 TWh i 2020 som det felles elsertifikatmarkedet skal utløse.

I tråd med artikkel 8 i avtalen mellom Norge og Sverige skal partenes beslutninger om forhold som berører vesentlige rammebetingelser for elsertifikatmarkedet fortrinnsvis gjøres ved kontrollstasjoner. En kontrollstasjon innebærer gjennomføring av felles utredninger og drøftelser om blant annet behov for endringer eller justeringer i regelverket om elsertifikater. Første kontrollstasjon ble gjennomført med lovendringer som trådte i kraft 1. januar 2016.

Arbeidet med den pågående kontrollstasjonen har avdekket et behov for ytterligere lovendringer. Departementet tar sikte på å fremme disse i en lovproposisjon til Stortinget våren 2017. Departementet legger opp til at lovendringene trer i kraft 1. januar 2018.

Departementet redegjør i dette notatet for forslag til lovendringer under andre kontrollstasjon og konsekvensene av disse.

## 2 Bakgrunnen for forslaget

### 2.1 Om forberedelsene

Det er tett samarbeid mellom myndigheter i Norge og Sverige om forvaltningen av elsertifikatsystemet. Dette gjelder også arbeidet med kontrollstasjoner. Prosessen for lovendring i Norge og Sverige er samtidig noe forskjellig. Av hensyn til aktørene i det felles markedet har myndighetene i begge land koordinert det forberedende arbeidet for lovforslaget i dette høringsnotatet, så langt det er mulig.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fikk i brev 24. september 2015 og 18. desember 2015 i oppdrag av departementet å utarbeide grunnlag for andre kontrollstasjon under elsertifikatordningen. NVE overleverte 10. juni 2016 rapporten [\*Kontrollstasjon 2017 del 1: NVEs gjennomgang av elsertifikatordningen \(Rapport nr. 55/2016\)\*](#). Departementet la samme dag NVEs rapport ut på departementets nettside for eventuelle merknader, med frist 29. august. Departementet mottok fire uttalelser til rapporten. På svensk side har Energimyndighetens rapport *Kontrollstation 2017 för elcertifikatsystemet: En delredovisning (ER 2016:09)* vært på høring.

Dette lovforslaget bygger på NVEs rapport nr. 55/2016 og de mottatte høringsinnspillene. Dette inkluderer NVEs anbefaling om å justere den gjeldende kvotekurven som fremgår av elsertifikatloven § 17. Videre foreslo NVE å fastsette kvotekurven i forskrift. Energimyndigheten i Sverige gir i sin rapport samme anbefalinger til svenske myndigheter. En omtale av relevante deler av elsertifikatorrdningen på svensk side er også inntatt i NVEs rapport.

## 2.2 Høring av NVEs kontrollstasjonsrapport del I

Statkraft, Agder Energi, Norwea og Energi Norge sammen med Energiföretagen Sverige har uttalt seg til NVEs Rapport nr. 55/2016. Høringsuttalelsene er tilgjengelige på Olje- og energidepartementets nettsider.

## 2.3 Om høringsuttalelsene

Alle de fire høringsuttalelsene støtter NVEs forslag om at elsertifikatkvotene fastsettes i forskrift. Alle fire påpeker samtidig at det er viktig at det fastsettes prinsipper for tekniske justeringer av kvotekurven. Statkraft påpeker at det er viktig at kun de aller mest nødvendige prinsippene vedtas i lov for å sikre fleksibilitet. Norwea mener at elsertifikatkvotene ideelt sett burde defineres i TWh i lovteksten.

Energi Norge og Agder Energi anbefaler årlige tekniske justeringer av kvotekurven ved behov. Agder Energi, Norwea og Statkraft påpeker at tekniske justeringer bør fordeles over færre enn fire år, blant annet for å sørge for at ubalanse i markedet rettes opp raskt. Energi Norge mener at hele den tekniske justeringen bør legges på et enkelt år, men da med virkning først tre år etter selve justeringen.

# 3 Endringer i fastsettelse av elsertifikatkvoter

## 3.1 Gjeldende rett

Lov om elsertifikater § 17 inneholder en tabell som viser elsertifikatkvoter fastsatt for hvert år frem til 2035. Elsertifikatkvotene angir hvor mange elsertifikater som må annulleres for hver megawatttime elektrisk energi som er levert eller brukt av aktører med elsertifikatplikt. Gjennom å pålegge norske aktører en plikt til å annullere elsertifikater sikres det en etterspørsel etter elsertifikater i tråd med ordningens formål.

Samlet mål for ny fornybar elektrisitetsproduksjon i det felles elsertifikatmarkedet er 28,4 TWh i år 2020, jf. avtalen mellom Norge og Sverige artikkel 2. Norge skal etter avtalen tilstrebe at det annulleres elsertifikater tilsvarende 13,2 TWh for år 2020, og Sverige skal tilsvarende tilstrebe annullering av 15,2 TWh. Med en tildelingsperiode på 15 år for de enkelte anleggene som kvalifiserer for elsertifikater, skal Norge tilstrebe å annullere elsertifikater tilsvarende 198 TWh gjennom hele ordningens varighet, fra og med 1. januar 2012 til og med 31. desember 2035.

For å oppfylle denne forpliktelsen må Norge i tillegg sørge for annullering av elsertifikater fra elektrisitetsproduksjon i anlegg som faller inn under den norske overgangsordningen. Overgangsordningen ble utvidet ved lovendringene i 2015.

Ved fastsettelse av elsertifikatkvotene for alle årene innenfor ordningens levetid er det nødvendig å anslå utviklingen i det beregningsrelevante forbruket. Det er også nødvendig å anslå hvor mye produksjon som vil komme inn under den norske overgangsordningen. Dette er usikre anslag.

### 3.2 Fastsettelse av elsertifikatkvoter i forskrift

I henhold til artikkel 6 punkt 3 i avtalen mellom Norge og Sverige har hvert land rett og plikt til å gjøre nødvendige justeringer i kvotene frem mot 2035 for å oppfylle avtalen. Enhver endring av elsertifikatkvotene må i dag besluttes gjennom lovvedtak. Kvotekurven er basert på antakelser om fremtidig elproduksjon i overgangsordningen og beregningsrelevant elforbruk. Kvotene må oppdateres og justeres løpende for å nå det fastsatte målet for det norsk-svenske elsertifikatmarkedet. Også slike tekniske justeringer av kvotekurven gjennomføres i dag ved endringer i loven.

Under første kontrollstasjon fikk NVE i oppdrag å utarbeide et forslag til kvoter som følge av tekniske justeringer for estimeringsavvik. Forslaget ble sendt på høring og inngikk i departementets lovproposisjon til Stortinget våren 2015, jf. Prop 97 L (2014-2015). Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2016.

For å forenkle fremgangsmåten for beregningstekniske justeringer i elsertifikatkvotene, foreslår departementet at kvotekurven i dagens § 17 fastsettes i forskrift (elsertifikatforskriften) fremfor i loven. Departementet foreslår at elsertifikatloven § 17 gir departementet hjemmel til å fastsette kvotene i forskrift. Departementet foreslår at loven også angir de sentrale prinsippene som skal ligge til grunn for senere endringer av kvotene gjennom forskriftsvedtak.

Fastsettelse av kvotekurven i elsertifikatforskriften gjør det mulig å korrigere for eventuelle estimeringsavvik raskere enn ved dagens praksis. Lovfestede prinsipper for tekniske justeringer av kvotene gjør metoden for justeringer forutsigbar for både elsertifikatberettigede produsenter og elsertifikatpliktige.

Departementet foreslår at elsertifikatkvotene fastsettes forskuddsvis for hele perioden frem til siste annullering for år 2035, slik det gjøres i dag. Dette bidrar til størst mulig forutberegnelighet for hvor mange elsertifikater elsertifikatpliktige aktører må kjøpe for annullering hvert år. Det bidrar til å redusere risikoen, og dermed kostnadene ved ordningen.

Kvotekurven i forskriften skal kunne justeres innenfor rammene i lovforslaget. Eventuelle øvrige endringer av kvotene vil kreve lovendring.

Departementet foreslår at det som hovedregel foretas teknisk justering av kvotekurven ved endringer i forskriften hvert andre år. Eventuelle justeringer som følge av ny kunnskap om årene forut for ikrafttredelse av nye elsertifikatkvoter skal normalt fordeles jevnt over

påfølgende fire år. Dette vil bidra til bedre forutsigbarhet for elsertifikatpliktens omfang fra år til år. Departementet foreslår et krav i loven om at endringer av elsertifikatkvotene skal vedtas senest året før kvotene får virkning på elsertifikatpliktens omfang.

**Departementet ber om høringsinstansenes innspill til forslaget om fastsettelse av kvoter i forskrift og rammene for senere justeringer.**

### 3.3 Endring i elsertifikatkvotene

I grunnlagsrapport del I for andre kontrollstasjon (Rapport nr. 55/2016) har NVE foreslått en justering av kvotekurven i Norge basert på justeringsprinsippene fra første kontrollstasjon, jf tabell under.

NVEs forslag til kvotekurve korrigerer for faktiske avvik fra tidligere forventet beregningsrelevant elforbruk i 2014 og 2015, i tillegg til oppdaterte avviksestimater for 2016 og 2017. I tillegg innebærer forslaget oppdaterte estimater for beregningsrelevant elforbruk for perioden 2018 til 2035. Det beregningsrelevante elforbruket har så langt vært, og er fremover forventet å bli, høyere enn det som ble lagt til grunn ved fastsettelse av gjeldende kvotekurve. Isolert sett bidrar dette til en nedjustering av kvotene.

NVEs forslag til justering av kvotene omfatter også avvik fra forventet kraftproduksjon under overgangsordningen i 2014 og 2015. Det har vært høyere kraftproduksjon i overgangsordningen enn tidligere antatt. I tillegg omfatter NVEs forslag oppdaterte estimater for kraftproduksjonen under overgangsordningen fremover. Forventet produksjon i overgangsordningen ligger høyere enn det som ble beregnet ved forrige kontrollstasjon fordi utvidelsen av overgangsordningen omfatter noe større volumer enn først antatt. Høyere anslag for kraftproduksjon i overgangsordningen bidrar isolert sett til en oppjustering av kvotekurven.

Samlet må kvotekurven etter NVEs anslag justeres ned for å komme i tråd med avtalen med Sverige. Departementet foreslår endringer i kvotekurven i tråd med NVEs forslag.

Før loven legges fram for Stortinget legger departementet i tillegg opp til å oppdatere kvotene basert på de faktiske produksjonstallene for den norske overgangsordningen for 2016, når disse blir kjent. Det er også aktuelt å oppdatere kvotene på bakgrunn av eventuelle nye godkjente anlegg som innlemmes i overgangsordningen.

**Departementet ber om høringsinstansenes innspill til de foreslåtte endringene i kvotekurven, som et eget spørsmål uavhengig av om kvotene settes i lov eller forskrift.**

Den foreslåtte kvotekurven tilsvarer NVEs forslag i grunnlagsrapport del I for andre kontrollstasjon (Rapport nr. 55/2016). For en nærmere redegjørelse for endringene i kvotekurven henvises det til NVEs kontrollstasjonsrapport kapittel 2.

#### Forslag til kvotekurve:

Beregningsår for elsertifikatkvoten	Elsertifikat- kvoten
2017	0,137
2018	0,151
2019	0,167
2020	0,189
2021	0,188
2022	0,189
2023	0,188
2024	0,186
2025	0,183
2026	0,168
2027	0,153
2028	0,128
2029	0,107
2030	0,083
2031	0,066
2032	0,049
2033	0,033
2034	0,016
2035	0,008

## 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 4.1 Konsekvenser for myndighetene

Fastsettelse av kvotekurven i forskrift vil medføre kortere og mindre omfattende saksbehandlingsprosess ved tekniske justeringer av kvotekurven. Ved endringer i forskriften vil det gjennomføres høring på vanlig måte.

### 4.2 Konsekvenser for ulike aktører

I lovforslaget klargjøres prinsipper for tekniske justeringer av elsertifikatkvotene som kan sikre at kvotekurven blir i samsvar med krav i avtalen med Sverige. I tråd med rammene som foreslås i loven, vil de tekniske justeringene vedtas i forskrift.

For markedsaktører vil lovforslaget sikre at nødvendige justeringer i forskrift skjer på en forutsigbar og transparent måte. I tillegg tydeliggjøres skillet mellom tekniske justeringer ved forskriftsendringer og eventuelle andre endringer i kvotekurven, som fortsatt vil kreve lovendring.

Ved tekniske justeringer hvert andre år vil det være mulig å hente inn eventuelle estimeringsavvik raskere enn hvis det kreves en omstendelig lovprosess.

## 5 Merknader til endringsforslagene

### *Til § 17 Årlige elsertifikatkvoter*

I *første ledd* gis departementet kompetanse til i forskrift å fastsette kvotekurven.

I *annet ledd* fremgår de sentrale rammene for departementets fastsettelse av elsertifikatkvoter. Kvotene skal fastsettes med sikte på at den mengden elsertifikater som følger av avtalen med Sverige annulleres, samt elsertifikater som utstedes til norske kraftprodusenter i henhold til den norske overgangsordningen. Det følger av avtalen med Sverige at kvotene for de enkelte årene skal fastsettes med utgangspunkt i en lineær opptrapping frem mot 2020.

Elsertifikatkvotene fastsettes for det enkelte år for den gjenværende elsertifikatperioden til og med 2035. En estimert beregningsrelevant mengde elektrisk energi skal ligge til grunn.

Estimatene vil beregnes av NVE.

I *tredje ledd* fremgår nærmere krav til fastsettelsen av elsertifikatkvoter i forskrift. Justeringer av elsertifikatkvotene skal foretas dersom det er nødvendig for å oppnå forpliktelsen overfor Sverige som fremgår i annet ledd. Det må også fastsettes kvoter som sikrer annullering av elsertifikater utstedt til anlegg med idriftsettelse før 2012, altså for anlegg som inngår i den norske overgangsordningen. Dersom det er behov for slike justeringer, bør de foretas hvert annet år. Eventuelle justeringer kan gjøres med bakgrunn i ny kunnskap om produksjon fra anlegg med idriftsettelse før 1. januar 2012 og ny kunnskap om beregningsrelevant mengde elektrisk energi. Justeringer som følge av slik ny kunnskap om årene forut for ikrafttredelse av nye elsertifikatkvoter skal normalt fordeles jevnt over påfølgende fire år.

I *fjerde ledd* fremgår det at endringer av elsertifikatkvotene skal vedtas senest innen utgangen av året før kvotene gjøres gjeldende, og får virkning på elsertifikatpliktens omfang. Det innebærer at endringene senest må vedtas i desember, dersom de skal få virkning for elsertifikatplikten fra og med januar påfølgende år.



# Forslag til lov om endring av lov om elsertifikater

## I

I lov 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater (elsertifikatloven) gjøres følgende endringer:

§ 17 *Årlige elsertifikatkvoter* skal lyde:

Den årlige elsertifikatkvoten for den elsertifikatpliktige er et forholdstall *som fastsettes av departementet i forskrift.*

*Elsertifikatkvotene skal fastsettes med sikte på at det annulleres elsertifikater fra godkjente anlegg med idriftsettelse fra og med 1. januar 2012 tilsvarende 13,2 TWh i år 2020, og 198 TWh for perioden fra og med 1. januar 2012 til og med 31. desember 2035. I tillegg skal elsertifikatkvotene fastsettes med sikte på at elsertifikatene fra godkjente anlegg med idriftsettelse før 1. januar 2012 annulleres. Anleggene skal være godkjent i henhold til § 8. Elsertifikatkvoter skal fastsettes for hvert år frem til 2035 basert på estimater for beregningsrelevant mengde elektrisk energi.*

*Elsertifikatkvoter fastsatt etter første ledd skal justeres dersom det er nødvendig i henhold til annet ledd. Justeringer bør foretas hvert annet år. Elsertifikatkvotene kan justeres basert på ny kunnskap om produksjon fra anlegg med idriftsettelse før 1. januar 2012 og om beregningsrelevant mengde elektrisk energi. Justeringer som følge av slik ny kunnskap om årene forut for ikrafttredelse av nye elsertifikatkvoter, skal normalt fordeles jevnt over påfølgende fire år.*

*Endringer i forskrift etter første ledd skal vedtas senest innen utgangen av året før de endrede elsertifikatkvotene gis virkning for elsertifikatpliktens omfang.*

## II

### *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.