

Avgift for manglende annullering i elsertifikatordningen

Innhold

Avgift for manglende annullering i elsertifikatordningen	1
1. Bakgrunn	3
2. Dagens utforming av avgift for manglende annullering	6
2.1 Prinsipper ved utforming av avgiften	6
2.2 Handelsmønster for elsertifikater gjennom året.....	6
2.3 Historisk annulleringsprosent	7
2.4 Administrasjonskostnader for produsenter og elsertifikatpliktige	8
2.5 Forenklinger og antakelser i analysen.....	9
3. utfordringer knyttet til dagens utforming av avgiften	10
3.1 Forhold som kan redusere incentivet til å kjøpe elsertifikater	10
3.2 utfordringer knyttet til knapphet i elsertifikatmarkedet	11
3.3 Hvordan dagens utforming av avgiften kan påvirke markedsprisen	14
3.4 Langsiktige kontrakter	14
4. Alternative måter å utforme avgifter på	15
4.1 Fast avgift for manglende annullering	15
4.2 Dynamisk avgift med andre proSENTSATSER enn i dag.....	16
4.3 Dynamisk avgift med markedspris istedenfor registerpris.....	18
4.4 Obligatorisk plikt til å annullere.....	18
5. Oppsummering	19
6. Sentrale begreper.....	20

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthunsgate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
Internett: www.nve.no

1. Bakgrunn

NVE har i forbindelse med fjerde kontrollstasjon under elsertifikatmarkedet fått et oppdrag fra Olje- og energidepartementet med frist 15. juni 2022. NVE har blitt bedt om å 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. Dette inkluderer blant annet å analysere administrasjonskostnadene ved å drive elsertifikatsystemet frem til det avsluttes. Energimyndigheten i Sverige har fått tilsvarende oppdrag fra det svenske infrastrukturdepartementet.

I lys av dette oppdraget har NVE, i samarbeid med Energimyndigheten, valgt å se nærmere på alternative utforminger av avgiften for manglende annullering av elsertifikater (avgiften) på nytt. NVE og Energimyndigheten ber om innspill til notatet fra aktører i elsertifikatmarkedet for å påse at faktagrunnlaget i notatet blir så riktig og oppdatert som mulig, og om det er andre aspekter som burde vært tatt inn i vurderingen.

Etter elsertifikatloven §21 kan Olje- og energidepartementet ilegge en avgift for hvert elsertifikat som mangler for å oppfylle elsertifikatplikten dersom det ikke annulleres tilstrekkelig antall elsertifikater etter §20. Myndigheten til å ilegge avgift etter elsertifikatloven §20 er i elsertifikatforskriften §37 delegert NVE. I Sverige har Energimyndigheten tilsvarende myndighet til å ilegge en avgift for manglende annullering, jf. Lag om elsertifikat, kapittel 6 §1 og 2.

I forbindelse med kontrollstasjonen 2015 utredet NVE alternative utforminger til avgift for manglende annullering. Da kom vi fram til en anbefaling om at dagens utforming av avgiften burde beholdes.

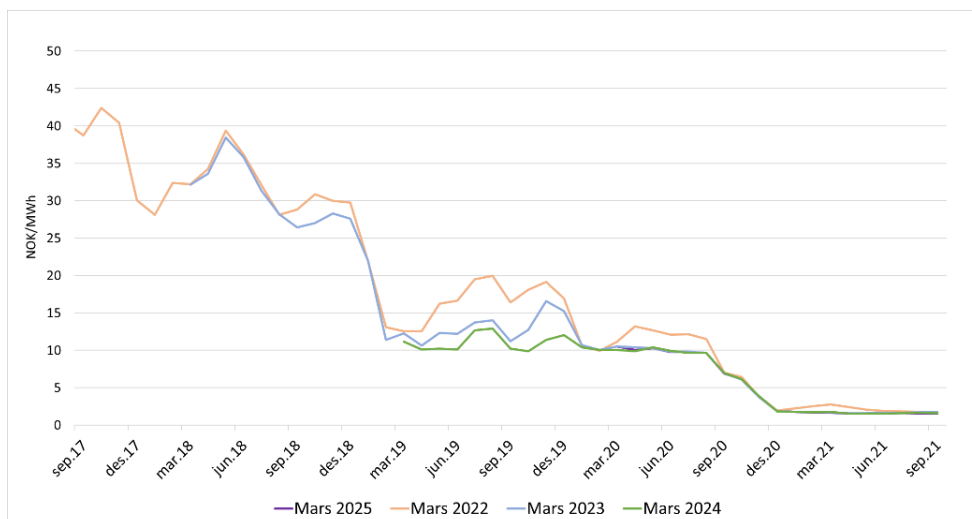
Avgiften for manglende annullering er i dag 150 prosent av volumveid registerpris for elsertifikater i Norge og Sverige i perioden 1. april foregående kalenderår til 31. mars inneværende kalenderår. Sverige har hatt denne avgiftsstrukturen siden 2005, og avgiften har hvert år siden oppstarten vært høyere enn markedsprisen det aktuelle året. Annulleringsprosenten har vært høy, se tabell 1.1.

År	Antall annullerte sertifikater	Antall sertifikater ikke annullert	Annuleringsprosent
2012	18 670 003	9 490	99,95 %
2013	16 228 990	5 840	99,96 %
2014	17 880 821	1 423	99,99 %
2015	19 728 348	1 523	99,99 %
2016	30 829 754	22 924	99,93 %
2017	33 810 766	13 566	99,96 %
2018	40 499 155	10 364	99,97 %
2019	41 925 583	169 194	99,60 %
2020	38 369 419	133 868	99,65 %

Tabell 1.1 Antall annullerte sertifikater, antall sertifikater som ikke ble annullert og annuleringsprosenten per år

Elsertifikatordningen er et konstruert markedsbasert støttesystem der etterspørselen etter elsertifikater er lovpålagt. 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. En avgift, eller et gebyr for manglende oppfyllelse av plikten som gir en større kostnad enn å kjøpe elsertifikater i tide, fungerer som et slikt insentiv. Dette er det viktigste prinsippet som ligger til grunn for utforming av avgiften.

I løpet av de siste par årene har vi observert svært lave spotpriser i elsertifikatmarkedet. De langsiktige kontraktene («marskontraktene») tyder også på at produsenter er villige til å selge elsertifikater svært billig i årene fremover, se figur 1.2.



Figur 1.2 Pris på marskontraktene siden 2017. SKM, ICAP og Cleanworld

I tillegg til prisen på sertifikatene, inkluderer de totale kostnadene til de elsertifikatpliktige diverse administrasjonskostnader. Dette kan for eksempel være kostnader knyttet til registeret og annullering, eller til eventuelle meglerhonorarer. Svært lave markedspriser på elsertifikater, og dermed lave volumveide registerpriser, kan øke sannsynligheten for at avgiften kan bli lavere enn den totale kostnaden de elsertifikatpliktige har ved å kjøpe og innløse elsertifikater i forbindelse med annullering. Hvis avgiften blir lavere enn denne kostnaden, kan det gjøre at incentivet til å annullere elsertifikater faller bort.

Svært lave markedspriser kan imidlertid også medføre at enkelte produsenter som mottar elsertifikater, vil ha høyere administrative kostnader knyttet til utstedelse og oppbevaring av elsertifikater på konto og til salg av elsertifikater, enn de tjener. De vil da kunne vurdere å melde seg ut av ordningen. Dette kan i teorien igjen gi færre utstedte elsertifikater og større sannsynlighet for knapphet på sertifikater i perioder, som kan drive opp prisen på elsertifikater. Imidlertid legger vi til grunn at det er liten sannsynlighet for at det blir stor knapphet i markedet i årene fremover, fordi den akkumulerte beholdningen forventes å øke betydelig. Se kapittel 3.2.

Etter at stoppdatoen trer i kraft i Norge og Sverige 31.12.2021, går elsertifikatsystemet inn i en ny fase, i et såkalt lukket marked. Dette innebærer at ny produksjon som settes i drift etter denne datoen, ikke lenger vil kvalifisere for rett til elsertifikater. Markedsprisen på elsertifikater vil dermed ikke lenger kunne gi incentiver til at det bygges ut ny produksjon. I lys av lave prisforventninger og den nye fasen elsertifikatordningen går inn i etter stoppdatoen, vil NVE og Energimyndigheten i dette oppdraget vurdere fordeler og ulemper ved ulike måter å utforme avgiften på. Videre vil vi innenfor kontrollstasjonsoppdraget vurdere om dagens utforming bør endres og hvilke alternative måter avgiften eventuelt kan utformes på. I denne delrapporten drøftes dagens ordning og ulike alternativer.

2. Dagens utforming av avgift for manglende annullering

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.

Bakgrunnen for at avgiften er basert på gjennomsnittsprisen, er at man skal unngå at den fungerer som et pristak, som kunne blitt tilfellet hvis avgiften for eksempel hadde blitt beregnet basert på prisen på selve annulleringsdagen. Overføringene som registreres i kontoføringsystemene i Norge og Sverige, omfatter alle overføringer mellom to juridiske enheter i landene. Ved hver overføring skal det registreres antall elsertifikater som overdras fra kjøper til selger og omsetningspris ved overdragelse fra kjøper til selger. I Norge er også aktører pålagt å registrere dato for kontraktsinngåelse.

2.1 Prinsipper ved utforming av avgiften

Det viktigste prinsippet bak utformingen av avgiften, er at den skal gi den elsertifikatpliktige insentiv til å overholde sin plikt om å kjøpe elsertifikater. Inntil i dag har man også vært opptatt av å utforme en avgift som ikke påvirker den naturlige prisdannelsen i markedet, i den ene eller andre retningen. På den ene siden har det vært viktig å unngå at avgiften bidrar til å redusere prisene, slik at ikke utformingen av avgiften reduserer insentivet til å investere i ny produksjon. På den andre siden har man også ønsket å unngå at avgiften bidrar til kunstig høye priser. Dette er av hensyn til at kostnaden de elsertifikatpliktige betaler ikke skal være høyere enn nødvendig for å få frem ny produksjon. I praksis er det strømkundene som finansierer ordningen over strømsregningen.

Etter at stoppdatoen trer i kraft i Norge og Sverige 31.12.2021, går elsertifikatsystemet inn i en ny fase. Ny produksjon som settes i drift etter denne datoen vil ikke lenger kvalifisere for elsertifikater. Markedsprisen på elsertifikater skal dermed ikke lenger gi insentiver til at det bygges ut ny produksjon, men være en ren inntekt for produsentene som allerede er godkjent i ordningen.

2.2 Handelsmønster for elsertifikater gjennom året

Ved å volumvekte prisen vil transaksjoner med mange elsertifikater tillegges større vekt ved utmåling av avgiften. Litt forenklet betyr dette at den prisen flest overføringer blir handlet til, danner grunnlaget for avgiftsberegningen. Dersom

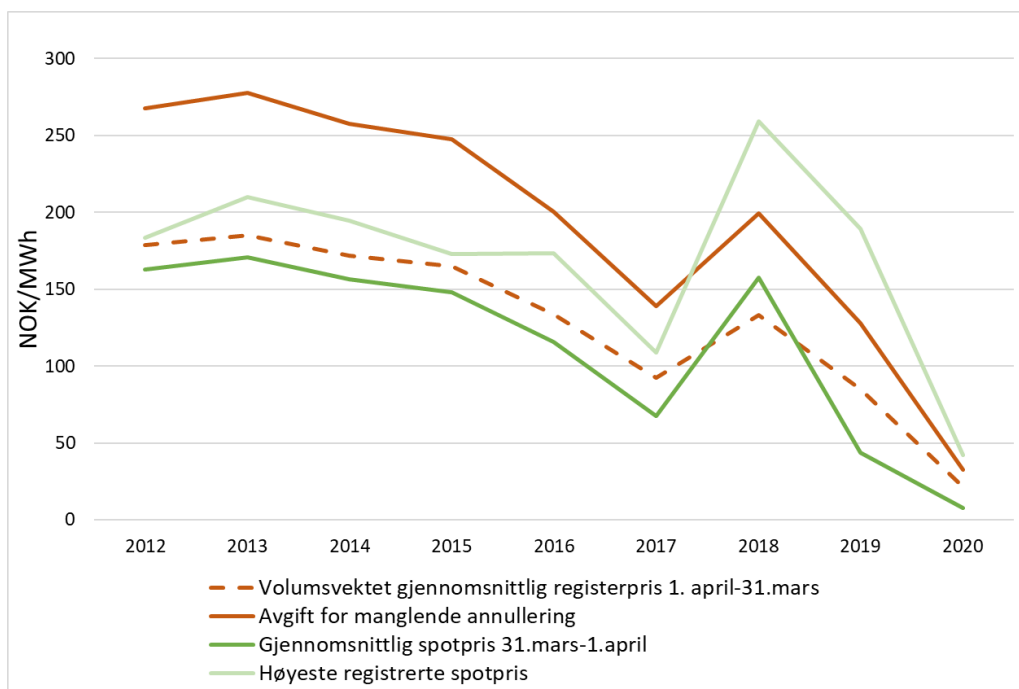
noen få overføringer blir handlet til veldig høye eller lave priser, vil disse ha mindre påvirkning på avgiften. En betydelig andel av elsertifikatene handles i mars, og ofte tett opp mot selve annulleringsdagen i april. For eksempel ble omtrent halvparten av det totale volumet av elsertifikater som ble handlet i det norske elsertifikatregisteret NECS i perioden 1. april 2020 til 31. mars 2021, overført i løpet av mars 2021. En medvirkende årsak til at de fleste handler skjer i mars kan være at de elsertifikatpliktige ønsker å redusere tiden elsertifikatene står på konto så mye som mulig, ettersom de må betale et kontobeholdningsgebyr på 0,3 NOK/sertifikat i elsertifikatregisteret. I mars 2021 varierte elsertifikatprisen på transaksjonene mellom 1 øre og 188 NOK per sertifikat, men om lag 60 prosent av alle transaksjoner ble kun handlet for mellom 1 øre og 9 NOK per sertifikat. Se tabell 2.2.1 for oversikt.

NOK/sertifikat	Antall sertifikater handlet til ulike priser (MWh)	Antall overføringer	Andel av total mengde elsertifikater handlet i mars (prosent)
0,01-9	28 142 831	889	59 %
10-19	7 633 293	128	16 %
20-49	10 505 408	241	22 %
50-200	1 696 410	34	4 %

***Tabell 2.2.1** Oversikt over antall sertifikater som ble handlet og antall overføringer som ble gjort i mars 2021 til ulike priser, samt prosentvis andel av total mengde elsertifikater handlet i mars til ulike priser*

2.3 Historisk annulleringsprosent

Annulteringsprosenten har vært høy i alle år siden elsertifikatordningen ble innført. I tillegg har og den gjennomsnittlige markedsprisen per år ligget under avgiften for manglende annullering, se figur 2.3.1. Avgiften har således fungert som et godt instrument for å motivere elsertifikatpliktige til å oppfylle sin elsertifikatplikt. Imidlertid har den høyeste registrerte spotprisen (markedsprisen) hvert år siden 2017 ligget over avgiften. Selv om markedsprisen historisk har vært lavere en avgiften, ser det ut til at spennet mellom den gjennomsnittlige markedsprisen og avgiften har blitt betydelig mindre i løpet av de siste par årene. Dette skyldes i hovedsak at markedsprisen og registerprisen har falt betydelig. Figuren inkluderer ikke administrasjonskostnader knyttet til kjøp og innløsning av elsertifikater for de elsertifikatpliktige.



Figur 2.3.1 Avgift for manglende annullering, gjennomsnittlig spotpris for elsertifikatåret og høyeste registrerte spotpris per år

2.4 Administrasjonskostnader for produsenter og elsertifikatpliktige

Elsertifikatregisteret NECS finansieres gjennom to gebyrer; et utstedelsesgebyr på 0,25 NOK per elsertifikat og et kontobeholdningsgebyr på NOK 0,03 per sertifikat. Kontobeholdningsgebyret er harmonisert med det svenske elsertifikatregisteret Cesar. I tillegg har Cesaren fast årsavgift på 200 SEK for alle aktører som har en elsertifikatkonto, men ikke et utstedelsesgebyr. Kontobeholdningsgebyret påvirker kostnadene til både produsenter som mottar sertifikater og til de elsertifikatpliktige. Imidlertid ser vi at kontobeholdningsgebyret bidrar til at produsentene får en større belastning av gebyrkostnaden enn de elsertifikatpliktige. Dette er fordi produsentene må ha sertifikatene på konto inntil de får solgt dem, og må dermed betale gebyr ut fra høyeste antall sertifikater på konto inneværende kvartal. De elsertifikatpliktige kan i større grad kontrollere antall elsertifikater på konto, da de har mulighet til å kjøpe sertifikater med levering i mars, rett i forkant av annulleringen. En økning i den akkumulerte beholdningen i årene fremover kan derfor innebære at kontobeholdningsgebyret gir større kostnader for produsentene enn for de elsertifikatpliktige.

I tillegg til kostnader knyttet til å ha elsertifikater i registrene, har både produsentene og de elsertifikatpliktige andre løpende administrative kostnader. Dette kan være kostnader knyttet til innkjøp av elsertifikater, informasjon til kunder, meglerhonorarer og risikohåndtering. NVE har ikke oversikt over disse kostnadene i dag, og det er vanskelig å anslå størrelsen på disse. Imidlertid er det sannsynlig at tiden brukt på «strategisk handel» av sertifikater og bruk av meglere blir lavere, når markedsprisen er lav. I tillegg er det rimelig å anta at de delene av de samlede administrasjonskostnadene som er knyttet til kjøp og annullering av elsertifikater kan være relativt like for en elsertifikatpliktig med liten eller stor annulleringsplikt. Det gjør at de administrative kostnadene per elsertifikat typisk kan være høyere for en aktør med lav elsertifikatplikt sammenliknet med en med større plikt (målt i antall sertifikater). NVE og Energimyndigheten jobber med å kartlegge denne typen administrasjonskostnader gjennom et eget oppdrag til SWECO, som etter planen skal levere en rapport på dette i løpet av november 2021.

2.5 Forenklinger og antakelser i analysen

Vi har lagt til grunn noen viktige forenklinger og antakelser i denne vurderingen. For det første legger vi til grunn at konkurransen i elsertifikatmarkedet er tilfredsstillende, slik at det ikke utøves markedsrett. Dette er regulert i Norges og Sveriges konkurranselovgivning. Etter økonomisk teori utøves markedsrett når en enkelt aktør eller grupper av aktører i samarbeid kan påvirke prisen i ønsket retning. I en situasjon hvor markedsrett utnyttes til å øke prisen på elsertifikater kan en utforming av avgiften som demper prisen, virke korrigerende i ønsket retning. Det er likevel viktig å understreke at dette ikke er et sentralt formål med avgiften, og at utøvelse av markedsrett reguleres av konkurranselovgivningen. Hvordan ulike avgiftsutforminger slår inn ved utøvelse av markedsrett diskuteres ikke nærmere her.

For det andre antar vi i denne analysen at det er tilstrekkelig med elsertifikater til å møte den lovpålagte etterspørselen etter elsertifikater ved annullering. For at avgiften skal fungere etter hensikten må tilbudet være minst like stort som den lovpålagte etterspørselen ved annulleringstidspunktet. Dersom det ikke er nok tilgjengelige sertifikater, vil ikke alle sertifikatpliktige kunne overholde elsertifikatplikten, og det oppstår et underskudd av elsertifikater. Det vil virke urimelig for elsertifikatpliktige å måtte betale en avgift høyere enn markedspris når det ikke er mulig å overholde plikten. Det vil ikke kunne endre atferden til de elsertifikatpliktige i ønsket retning og er således ikke i tråd med avgiftens formål. Dermed legger vi altså til grunn at det aldri blir et reelt underskudd av elsertifikater i markedet.

I tillegg antar vi at aktørene er rasjonelle. I det legger vi at de alltid velger det alternativet som gir lavest totale kostnader i valget mellom å kjøpe sertifikater, eller ta avgiften for manglende annullering.

3. Utfordringer knyttet til dagens utforming av avgiften

Ettersom hovedformålet med avgiften er å motivere elsertifikatpliktige til å kjøpe og annullere elsertifikater, bør avgiften utformes slik at den så godt som mulig sikrer at avgiften er høyere enn markedsprisen inkludert administrative kostnader knyttet til kjøp og innløsning av elsertifikater.

3.1 Forhold som kan redusere incentivet til å kjøpe elsertifikater

Hvis markedsprisene for elsertifikater er lave over lengre tid, vil også den gjennomsnittlige volumveide registerprisen bli lav. Hvis administrasjonskostnadene knyttet til kjøp og innløsning av elsertifikater blir forholdsmessig høye sammenliknet med markeds- og registerprisen, kan dette bety at det kan bli lønnsomt for elsertifikatpliktige å betale avgift istedenfor å kjøpe elsertifikater. Da vil de administrative kostnadene utgjøre en relativt større del av de totale kostnadene plikten innebærer. Fordi elsertifikatkvotene blir lavere jo nærmere ordningens slutt man kommer, vil også elsertifikatplikten, og dermed annulleringsplikten, bli lavere. Dette vil også bidra til at de administrative kostnadene blir høyere per sertifikat, ettersom antall sertifikater som må annulleres blir mindre. I tillegg er trolig administrasjonskostnadene knyttet til kjøp og innløsning per elsertifikat større hos en liten aktør enn hos en stor aktør. I så fall vil høye administrative kostnader sammenliknet med markeds- og registerprisen redusere incentivet til å kjøpe elsertifikater for små aktører raskere enn for større aktører.

Dagens avgiftsutforming gir også en teoretisk mulighet for at markedsprisen på elsertifikater i perioder kan bli høyere enn avgiften for manglende annullering. Det kan blant annet være et resultat av at prisstigningen gjennom året er så høy at markedsprisen til slutt overstiger avgiftens størrelse ved annullering. Hvis sannsynligheten for knapphet på sertifikater øker, kan markedsprisen øke raskt på kort tid. De elsertifikatpliktige har altså ikke incentiv til å annullere elsertifikater hvis følgende gjelder:

$$p_M + y > p_R * 1,5$$

p_M = markedsprisen elsertifikat

p_R = volumsveid gjennomsnittlig registerpris

y = administrasjonskostnader ved å kjøpe og annullere elsertifikater

Hvorvidt den elsertifikatpliktige velger den ene eller andre løsningen, avhenger av forholdet mellom markedsprisen og registerprisen, og størrelsen på administrasjonskostnadene i forhold til disse to prisene. Jo lavere disse to prisene blir jo større sannsynlighet er det for at administrasjonskostnadene ved å kjøpe elsertifikater og innløse disse overgår selve avgiften. Vi legger til grunn at aktørene er rasjonelle og alltid vil velge den billigste løsningen.

Med utsikter til svært lave elsertifikatpriser i årene fremover, se figur 1.2., øker sannsynligheten for at administrasjonskostnadene blir forholdsmessig høye sammenliknet med markeds- og registerprisen. Problemstillingen blir dermed mer aktuell og taler for å se på alternativ utforming av avgiften på nytt.

3.2 utfordringer knyttet til knapphet i elsertifikatmarkedet

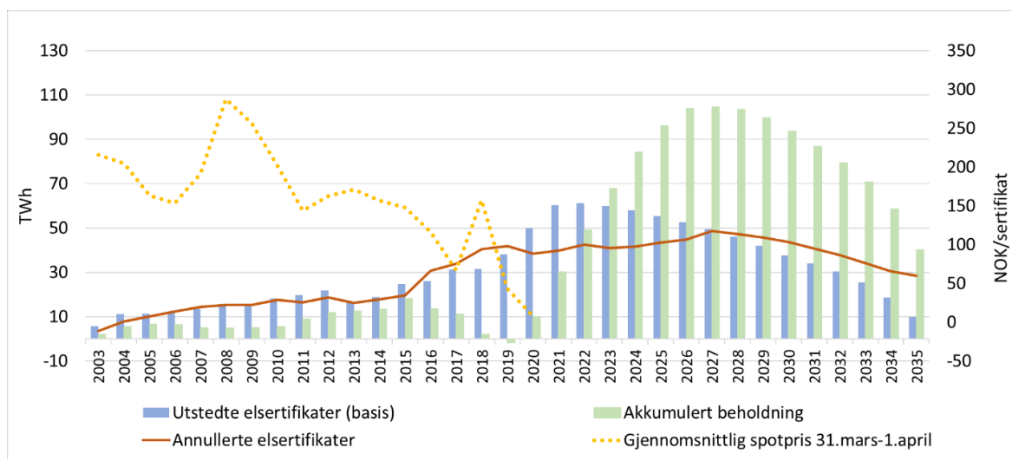
Vi definerer knapphet i elsertifikatmarkedet i denne sammenhengen som et tilfelle der den akkumulerte beholdningen av elsertifikater er lav i forhold til annulleringsplikten. Imidlertid forutsetter vi at beholdningen ikke blir så knapp at antall tilgjengelige sertifikater er lavere enn den lovpålagte elsertifikatplikten, som omtales som en underskuddssituasjon, se kapittel 2.5. Det finnes ikke et konkret nivå på hvor lav beholdningen må være for at markedet står i en knapphetssituasjon, men trolig vil det være når beholdningen er eller kan bli tilnærmet lik den lovpålagte elsertifikatplikten.

For eksempel var det en knapphetssituasjon i 2018 og 2019, som i hovedsak var på grunn av en treg utbyggingstakt sammenliknet med annulleringsplikten disse årene. I tillegg sammenfalt dette med at våren og sommeren 2018 var tørrere enn normalt i Norge¹, som bidro til mindre kraftproduksjon og redusert tilbud av tilgjengelige elsertifikater enn i et normalår. Spotprisen for elsertifikater økte betydelig i denne perioden, se figur 3.2.1.

Per 3. kvartal 2021 var 49,3 TWh ny fornybar kraftproduksjon godkjent i elsertifikatordningen i målet. Dette er 2,9 TWh høyere enn målet på 46,4 TWh. Se figur 3.2.1 for estimert utvikling i den fremtidige akkumulerte beholdningen i elsertifikatordningen².

¹ NVEs kvartalsrapport for kraftmarkedet, 4. kvartal 2018 (2019). [PowerPoint-presentasjon \(nve.no\)](#)

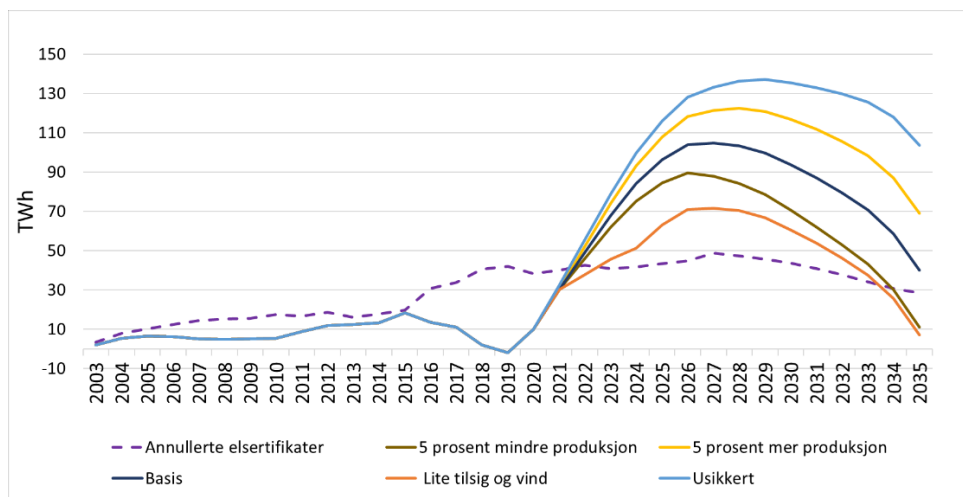
² Basert på beregninger fra NVE og Energimyndigheten. Inkluderer ikke kraftverk under bygging i Norge og Sverige med forventet idriftsettelse i løpet av 2021. For å regne ut akkumulert beholdning i et enkelt år, må man legge antatt utstedte elsertifikater til beholdningen i året før, og deretter trekke fra annullerte sertifikater for året man ser på. Utstedte elsertifikater per år mot 2035 inkluderer utfasing av anlegg i overgangsordningen og i målet.



Figur 3.2.1 Estimert utvikling i akkumulert beholdning basert på kvotekurven og normalårsproduksjon av godkjente anlegg, med gjennomsnittlig årlig spotpris

Slik regelverket er i dag kvalifiserer anlegg i Sverige som er satt i drift før 31.12.2021 til elsertifikater inntil 15 år. Det er ikke innført en søknadsfrist i Sverige. Det betyr at anlegg som kvalifiserer for elsertifikater kan søke også etter 31.12.2021, med tildeling til 2035. Hvis et anlegg først er godkjent og melder seg ut av ordningen før 15 års tildeling, kan det få tildelt elsertifikater inntil den datoen som stod i det opprinnelige vedtaket i Sverige, dersom det søker om å melde seg inn i ordningen igjen. I Norge er siste frist for å søke 1.4.2022. Tilbudet av elsertifikater fra norske anlegg vil derfor være mindre fleksibelt enn det svenske, fordi norske anlegg ikke kan meldes inn igjen i ordningen hvis de har meldt seg ut.

Figur 3.2.1 viser at det ikke er sannsynlighet for stor knapphet i markedet de kommende årene. Det er altså lite sannsynlig at man på nytt kommer i en situasjon lik den man hadde i 2018. Imidlertid kan beholdningen reduseres raskere enn estimert i figuren, for eksempel hvis det blir tørt og lite vind i Norge og Sverige flere år på rad, eller det jevnt over produseres mindre kraft mot 2035. Se figur 3.2.2 for estimering av fremtidig beholdning i ulike scenarier.



Figur 3.2.2 Estimert utvikling i akkumulert beholdning i ulike scenarier

Scenariet som heter «basis» legger til grunn at ingen ny produksjon godkjennes i ordningen utover godkjent produksjon per 3. kvartal 2021, og er det samme scenariet som i figur 3.2.1. Scenariet «usikkert» tar utgangspunkt i at 50 prosent av produksjonen som er under bygging med planlagt idriftsettelse i 2021, godkjennes i løpet av 2021. Per 3. kvartal 2021 er 8,8 TWh fornybar kraft med planlagt idriftsettelse i løpet av 2021 under bygging i Norge og Sverige. Scenariene «fem prosent mindre/mer produksjon» legger til grunn mer/mindre produksjon i alle år frem mot 2035, sammenliknet med basis. Scenariet «lite tilsig og vind» tar utgangspunkt i betydelig mindre vindkraft og vannkraft i årene 2022-2024. Figur 3.2.2 viser dermed at den akkumulerte beholdningen kan bli betydelig lavere hvis man legger til grunn 5 prosent mindre produksjon i alle år, og noe lavere hvis man legger til grunn svært lite tilsig og vind fra 2022 til 2024.

Mottakere av elsertifikater kan ønske å melde seg ut av ordningen dersom markedsprisen de kan få for elsertifikater blir lavere enn kostnaden ved å ha elsertifikater på konto og selge dem på markedet. Ut over dette kan også forhold utenfor elsertifikatmarkedet påvirke. Alle produsenter av fornybar kraft har også krav på å få utstedt opprinnelsesgarantier hvis de søker om det. Prisen en produsent kan få ved å selge opprinnelsesgarantier varierer ofte med egenskapene til kraftverket, som teknologi, dato for idriftsettelse og om anlegget mottar støtte. Nye anlegg (opptil fem år gamle) som ikke mottar støtte er per i dag de som kan få høyest pris på å selge opprinnelsesgarantier. Det vil si at hvis en produsent mottar elsertifikater i tillegg til opprinnelsesgarantier, kan han forvente en lavere pris på opprinnelsesgarantiene enn en produsent som står utenfor/melder seg ut av elsertifikatordningen.

På norsk side av ordningen vil utmelding etter 1.4.2021 gi en vedvarende reduksjon i tilbudet av tilgjengelige elsertifikater. På svensk side vil utmelding ikke nødvendigvis gi et vedvarende lavere tilbud av elsertifikater, fordi svenske aktører etter gjeldende regelverk kan melde seg inn igjen i ordningen, så lenge de var godkjent før fristen. Det er heller ikke noe saksbehandlingsgebyr for å bli godkjent i ordningen på svensk side. At anlegg kan melde seg inn igjen kan til en viss grad dempe eventuelle prisøkninger i elsertifikatmarkedet relativt raskt.

Imidlertid tror vi ikke at disse forholdene vil føre til at store volumer av elsertifikater faller bort ved at produsenter melder seg ut av elsertifikatordningen. Hvis en produsent melder seg ut av ordningen på norsk side, kan ikke vedkommende komme inn igjen etter 01.04.2022. Hvis store nok volumer elsertifikater tas ut av elsertifikatmarkedet, vil utsiktene til knapphet kunne øke, og prisen vil følgelig kunne gå opp. Norske aktører som melder seg ut, vil derfor risikere å gå glipp av muligheten til økt inntjening en potensiell prisøkning kan gi.

I Sverige har allerede om lag 12 000 (mikro) anlegg meldt seg ut av ordningen, som i hovedsak er på grunn av innføringen av gebyret på 200 SEK/år i registeret Cesar. For mange små produsenter overstiger gebyret inntektene de kan få fra salg av elsertifikater. Disse utgjør imidlertid kun om lag 1 prosent av det samlede volumet som er godkjent i Sverige.

3.3 Hvordan dagens utforming av avgiften kan påvirke markedsprisen

Hvis man legger til grunn at aktørene forventer at det blir knapphet i elsertifikatmarkedet, kan en argumentere for at dagens utforming av avgiften både kan drive markedsprisen opp og ned i visse tilfeller, og dermed forstyrre den frie prisdannelsen i elsertifikatmarkedet. Hvis aktørene forventer at det blir knapphet i elsertifikatmarkedet, vil de i teorien forvente en høyere elsertifikatpris. Dette kan øke sannsynligheten for at avgiften blir lavere enn markedsprisen, og dermed redusere incentivet de elsertifikatpliktige har til å annullere. På den andre siden kan dagens utforming virke dempende på markedsprisen, hvis en stor andel av sertifikatene som er nødvendig for å dekke den lovpålagte elsertifikatplikten allerede er handlet inn til relativt lav pris, samme år eller i tidligere år. Da vil markedssaktørene forvente at avgiften blir lav, som innebærer at de ikke vil være villig til å kjøpe elsertifikater for en høyere pris enn det de forventer avgiften kommer til å bli.

Imidlertid legger vi i denne vurderingen til grunn at det er liten sannsynlighet for knapphet i elsertifikatmarkedet i årene fremover, se kapittel 3.2. I en overskuddssituasjon vil det være overskuddet av elsertifikater som den viktigste driveren for elsertifikatprisen, og ikke nødvendigvis utformingen av avgiften.

3.4 Langsiktige kontrakter

Ved utmåling av avgift for manglende annullering for et kalenderår inngår alle transaksjoner i perioden 1.april i foregående år til 31. mars i inneværende år. Det betyr at det i beregningsgrunnlaget fra registeret også kan inngå overføringer som ble avtalt i tidligere år og under andre markedsførhold. Ved en betydelig andel slike overføringer kan dette påvirke avgiftsberegningen. For eksempel kan en betydelig andel av kontrakter basert på lav pris føre til at avgiften blir mindre enn

markedsprisen. Således garanterer ikke dagens utforming at avgiften alltid er høyere enn markedsprisen.

En måte å unngå denne typen påvirkning på, kan være at kun spotprisavtaler og terminhandelskontrakter som handles og overføres i den relevante elsertifikatperioden, benyttes som grunnlag for utmåling av avgiften. Det vil imidlertid bety at disse overføringene vil måtte merkes i elsertifikatregistrene, slik at transaksjonene vil kunne identifiseres og trekkes ut. En slik endring vil kreve en forskriftsendring i Norge og Sverige, i tillegg til økte administrative kostnader knyttet til forvaltning av elsertifikatordningen.

4. Alternative måter å utforme avgifter på

Med bakgrunn i svært lave elsertifikatpriser i årene fremover, se figur 1.2., øker sannsynligheten for at administrasjonskostnadene knyttet til kjøp og innløsning av elsertifikater blir forholdsmessig høye sammenliknet med markeds- og registerprisen. Derfor vil vi i dette kapittelet se på alternative utforminger av avgiften.

4.1 Fast avgift for manglende annullering

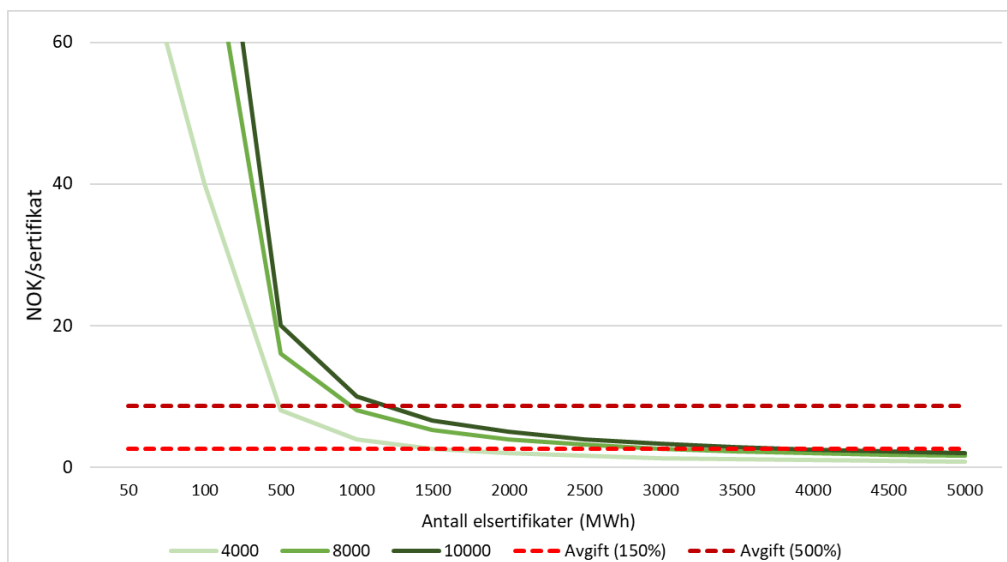
Et alternativ til dagens utforming er å sette avgiften til et fast nivå. Det er mulig å ta utgangspunkt i historiske eller fremtidige markedspriser for å gi en pekepinn på hvor den faste avgiften eventuelt kan ligge. Imidlertid vil en fast avgift påvirke den naturlige prisdannelsen og fungere som et pristak, dersom markedsprisen faktisk ville vært høyere i fravær av den faste avgiften. Dette er fordi de elsertifikatpliktige aldri vil være villige til å kjøpe elsertifikater til en pris høyere enn avgiften. En fast avgift setter dermed også et tak på kostnaden til de elsertifikatpliktige. I noen tilfeller kan den faste avgiften bidra til å drive markedsprisen opp til rett under avgiftsnivået. Dette kan være tilfellet hvis den faste avgiften settes svært høyt sammenliknet med markedsprisen, og dermed signaliserer til markedsaktørene hvor høyt prisen tillates å gå hvis sannsynligheten for knapphet øker. Fordi vi antar at sannsynligheten for at det blir betydelig knapphet i markedet mot 2035 er lav, er det også liten sannsynlighet for at en fast avgift kan bidra til å drive opp markedsprisen.

Hvis man skal argumentere for at den faste avgiften er å foretrekke over den utformingen som eksisterer i dag, må det være fordi den gir sterkere insentiv for at elsertifikatpliktige annullerer sertifikater, enn det dagens utforming av avgiften gir. Fordi markedsprisene forventes å være svært lave i årene fremover, kan en fast avgift bidra til dette. Den faste avgiften må i så fall settes høyt nok, slik at den gir de elsertifikatpliktige insentiv til å oppfylle annulleringsplikten sin. Imidlertid må den ikke settes på et for høyt nivå, da dette kan være urimelig i de unntakstilfellene markedsaktører ikke oppfyller plikten sin ved et uhell.

En alternativ måte å utforme en fast avgift på er å sette den til et svært høyt nivå, men med mulighet til å sette avgiften lavere dersom man kommer i en knapphetssituasjon. Denne utformingen avgrenser kostnaden til sertifikatpliktige dersom det er knapphet på sertifikater i markedet, men den har også noen svakheter. For det første er det vanskelig å avgjøre på forhånd hvor høy avgiften må settes for at den skal være høyere enn markedsprisen under normale omstendigheter. For det andre vil en på forhånd avklart ordning om å sette ned avgiften dersom det oppstår en knapphetssituasjon, påvirke etterspørselen etter elsertifikater negativt. Etterspørselen vil påvirkes negativt så lenge det er en viss sannsynlighet for knapphet – og denne påvirkningen vil øke i takt med knappheten. Prisdannelsen i normale markedssituasjoner vil dermed også bli påvirket ved en slik utforming.

4.2 Dynamisk avgift med andre proSENTSATSER enn i dag

Det er mulig å multiplisere den gjennomsnittlige registerprisen med en høyere proSENTSATSER enn 150 prosent, for å redusere risikoen for at avgiften blir svært lav når markedsprisene og registerprisene er nær null. Det er i så fall relevant å se på hvordan ulike proSENTSATSER i en dynamisk avgift kan slå ut på aktører som har ulike elsertifikatplikt, men forholder seg til de samme administrasjonskostnadene knyttet til kjøp og innløsning av elsertifikater. Selv om vi ikke har oversikt over størrelsen på disse kostnadene i dag, kan vi vurdere dette nærmere ved hjelp av et regneeksempel med tre nivåer av faste kostnader, på henholdsvis 4000 NOK, 8000 NOK og 10 000 NOK. I tillegg kommer prisen for selve elsertifikatene, der vi har lagt til grunn gjennomsnittsprisen for marskontrakten 2022 i september 2021, på 1,74 NOK/sertifikat, og det faste kontobeholdningsgebyr på 0,3 NOK/sertifikat. Disse er de samme for alle elsertifikatpliktige uavhengig av størrelsen på plikten. Figur 4.2.1 viser kostnaden per elsertifikat for de ulike nivåene av faste kostnader, for en elsertifikatplikt mellom 50 og 5000 sertifikater, i tillegg til en dynamisk avgift på henholdsvis 150 og 500 prosent av prisen på marskontrakten 2022 på 1,74 NOK/sertifikat.



Figur 4.2.1 Kostnad per sertifikat for en elsertifikatplikt mellom 50 til 5000 sertifikater, knyttet til tre ulike nivåer av faste kostnader knyttet til kjøp og innløsning av elsertifikater, sammen med en dynamisk avgift med to ulike prosentsetser

Figur 4.2.1 viser at en dynamisk avgift på 150 prosent ikke er høy nok til å gi en aktør med plikt på mindre enn 1500 elsertifikater insentiv til å annullere, for alle tre nivåene av faste kostnader. I dette tilfellet lønner det seg altså for den elsertifikatpliktige å betale avgiften for manglende annullering, istedenfor å kjøpe elsertifikater. For en avgift på 500 prosent vil imidlertid kun aktører med plikt under 500 elsertifikater ha insentiv til å betale avgiften, istedenfor å annullere. Når elsertifikatplikten overgår omtrent 1300 elsertifikater, er avgiften på 500 prosent tilstrekkelig høy til at de pliktige vil annullere, for alle nivåer av faste kostnader. Tilsvarende må en aktør ha en elsertifikatplikt over 4000 sertifikater for at det skal lønne seg å annullere framfor å betale avgiften når avgiften er på 150 prosent, for alle nivåer av faste kostnader.

I 2020 hadde om lag 40 prosent av alle elsertifikatpliktige en plikt på under 500 elsertifikater. Legger vi til grunn kvoten for 2035 på 0,08³, samme elforbruk og likt antall elsertifikatpliktige som i 2020, øker denne andelen til 50 prosent i 2035. Resultatene fra regneeksempelet over kan derfor få en reell betydning, fordi en betydelig andel av de elsertifikatpliktige har en plikt lavere enn 500 sertifikater. I tillegg har kun 20 prosent og 10 prosent av alle de elsertifikatpliktige i henholdsvis 2020 og 2035 en plikt på over 4000 sertifikater. Med utgangspunkt i regneeksempelet over vil derfor kun en liten andel av de elsertifikatpliktige ha insentiv til å annullere sertifikater, uansett nivå på de faste kostnadene og avgiften.

³ Elsertifikatkvoten for 2020 var 0,186

4.3 Dynamisk avgift med markedspris istedenfor registerpris

Det stilles i dag priser på elsertifikater daglig hos minst tre meglere og på én børs. Markedsplassen via megler har vært stabil og pålitelig over flere år, og prisen som stilles på disse markedsplassene, er mye brukt i hele bransjen. Derfor har det tidligere blitt vurdert om meglerprisen kan erstatte registerprisen som grunnlag for utmåling av avgiften for manglende annullering. Den fremste fordelene ved å benytte en markedspris er at grunnlaget for avgiften ikke påvirkes av transaksjoner fra tidligere år, og at underlaget for beregningen dermed blir mer korrekt og forutsigbar enn ved bruk av registerpris. Hvis en skal bruke markedsprisen som grunnlag for avgiften og sikre at avgiften alltid motiverer til å overholde sertifikatplikten, kan avgiften settes lik den høyeste registrerte markedsprisen gjennom perioden, pluss et tillegg.

Imidlertid er det uheldig hvis avgiftsutformingen baseres på priser fra aktører som kan forsvinne fra elsertifikatmarkedet. Hvis sannsynligheten for at markedsplasser og deres aktører forsvinner fra elsertifikatmarkedet øker når markedsprisene blir svært lave, taler dette imot å ta i bruk disse prisene.

I tillegg finnes det ikke én markeds plass med dominerende handelsvolum til enhver tid, og heller ikke nødvendigvis en entydig markedspris som man kan legge til grunn for en avgift, fordi det kan oppstå prisforskjeller mellom de ulike meglere på et gitt tidspunkt. Det er heller ikke gitt hvilke transaksjoner eller handler som burde legges til grunn for å beregne avgiften, i tillegg til at det ikke stilles mange regulatoriske krav til å drive denne type virksomhet i dag.

4.4 Obligatorisk plikt til å annullere

Det fremgår ikke av elsertifikatloven §21 hvorvidt den elsertifikatpliktige i tillegg til å betale en avgift for manglende annullering også må kjøpe det antall sertifikater som manglet da annulleringen fant sted. Dette er heller ikke regulert i forskriften.

Klimakvoteloven inneholder lignende regler for overtredelsesgebyr i tilfeller der en kvotepliktig aktør ikke har overført tilstrekkelig antall klimakvoter til oppgjørskontoen. Til sammenlikning er det for klimakvoter uttrykkelig regulert i den norske klimakvoteloven §13 annet ledd at manglende overføring av kvoter til oppgjør både medfører overtredelsesgebyr og plikt til å overføre kvoter tilsvarende underskuddet til oppgjørskontoen innen 1. mai året etter. I den svenske forskriften 2020:1180 om utslipp av växthusgaser § 5 og § 6 i kapittel 10 er det tilsvarende bestemmelser.

Å innføre en obligatorisk plikt med tilhørende avgift for manglende annullering (overtredelsesgebyr) i elsertifikatmarkedet hadde fjernet risikoen for at aktører velger å ta avgiften fremfor å oppfylle elsertifikatplikten. Plikten ville således ikke frafalt, men blitt videreført til neste års annullering i tillegg til å måtte betale avgiften for manglende annullering.

Fordelen med en slik løsning vil være at annullering gjøres til noe obligatorisk som aktørene ikke kan velge bort. Ulempen med denne løsningen er at små aktører med plikt til å annullere kun et titalls sertifikater, vil få relativt høye administrasjonskostnader knyttet til kjøp og innløsning av disse for å overholde plikten sammenliknet med dagens utforming.

5. Oppsummering

Ettersom hovedformålet med avgiften er å motivere elsertifikatpliktige til å kjøpe og annullere elsertifikater, bør avgiften utformes slik at den så godt som mulig sikrer at avgiften er høyere enn markedsprisen inkludert administrative kostnader knyttet til kjøp og innløsning av elsertifikater. I løpet av de siste par årene har vi observert svært lave spotpriser i elsertifikatmarkedet, og dagens marskontrakter tyder på at produsenter er villige til å selge elsertifikater til svært lave priser i årene fremover.

Svært lave markedspriser på elsertifikater, og dermed lave volumveide registerpriser, kan øke sannsynligheten for at avgiften kan bli lavere enn den totale kostnaden de elsertifikatpliktige har ved å kjøpe og innløse elsertifikater i forbindelse med annullering. Hvis avgiften blir lavere enn denne kostnaden, kan det gjøre at insentivet til å annullere elsertifikater faller bort.

Etter at stoppdatoen trer i kraft i Norge og Sverige 31.12.2021, går elsertifikatsystemet inn i en ny fase, i et såkalt lukket marked. Dette innebærer at ny produksjon som settes i drift etter denne datoen, ikke lenger vil kvalifisere for rett til elsertifikater. Markedsprisen på elsertifikater vil dermed ikke lenger kunne gi insentiver til at det bygges ut ny produksjon. I lys av lave prisforventninger og den nye fasen elsertifikatordningen går inn i etter stoppdatoen, har NVE og Energimyndigheten i dette notatet vurdert fordeler og ulemper ved ulike måter å utforme avgiften på.

6. Sentrale begreper

Begreper	Forklaring
Annullering	Sletting av elsertifikater for å oppfylle årlig elsertifikatplikt.
Avgift for manglende annullering	En avgift som ilegges elsertifikatpliktige for hvert elsertifikat som mangler for å oppfylle elsertifikatplikten. Avgiften skal gi aktørene insentiv til å oppfylle elsertifikatplikten, og er på 150 prosent av det volumveide registerprisen i perioden 1. april til 31. mars det foregående året.
Beregningsrelevant elforbruk	Elforbruket som det er elsertifikatplikt for. Omfatter elektrisk forbruk som er pålagt elavgift.
Cesar	Det svenske elsertifikatregisteret. Elsertifikatregisteret er et elektronisk register med oversikt over utstedelse, annullering og omsetning av elsertifikater. Det driftes av Energimyndigheten.
Elsertifikatberettiget produsenter	Kraftprodusenter som har rett til elsertifikater etter lov- og forskrift om elsertifikater.
Elsertifikatkvoten	Forholdstall som betegner hvor stor andel av beregningsrelevant elforbruk som skal annulleres hvert år.
Elsertifikatplikt	Kraftleverandører og andre elsertifikatpliktige pålegges å anskaffe elsertifikater og er pliktige til å annullere et gitt antall hvert år.
Kvotekurven	Kurve som viser årlige elsertifikatkvoter over elsertifikatordningen virketid, fra 2012 til 2035.
NECS	Det norske elsertifikatregisteret. Elsertifikatregisteret er et elektronisk register med oversikt over utstedelse, annullering og omsetning av elsertifikater. NECS driftes av Statnett.
Overgangsordningen	Overgangsordningen omfatter anlegg som ble satt i drift før 1. januar 2012. For å kunne bli godkjent for ordningen må anleggene ha hatt byggestart etter 1.1.2004 (kraftverk < 1 MW) eller 7.9.2009 (kraftverk av alle størrelser).

Spotkontrakt i elsertifikatmarkedet	En spotkontrakt er en avtale mellom to parter om å kjøpe eller selge et antall elsertifikater til en pris som fastsettes på handelsdatoen. Det avtalte antallet med elsertifikater overføres fra kjøper til selger innen en uke fra handelsdatoen.
Terminkontrakt i elsertifikatmarkedet	En terminkontrakt er en avtale mellom to parter om å kjøpe eller selge et antall elsertifikater på et forhåndsbestemt tidspunkt i fremtiden. Derfor skiller man mellom handelsdato og leveringsdato. Prisen bestemmes på handelstidspunktet.
Volumveid registerpris	Registerprisene er gjennomsnittspriser i elsertifikatregistrene Cesar og NECS. Registerprisen angir en verdi på omsatte elsertifikater over en historisk periode i registrene, vektet etter omsatt volum i samme periode. I registerprisen finnes også overføringer som ble avtalt i tidligere år.

