

Notat

Vurderinger om gebyrer i
Elsertifikatordningen

Dokumentet sendes til:
NVE v/Anton Eliston

Saksbehandler

Ivar Munch Clausen/KOA

Ansvarlig

Kristian Lund Bernseter/KOA

Dokument ID: 18/01597-4

Dato: 2. februar 2022

NOTAT – VURDERINGER AV ULIKE GEBYRER I ELSERTIFIKATORDNINGEN

NVE ber i brev fra 29.11.2021 Statnett om å "utarbeide et underlagsnotat som redegjør for fremtidige inntekter og kostnader ved å drifte et forsvarlig elsertifikatregister."

Forutsetninger

Driften av elsertifikatregisteret er gebyrfinansiert. Gebyrene dekker kostnader til utvikling og drift av IT systemet NECS. Samt den bemanningen som er nødvendig for en sikker gjennomføring av årsoppgjør og andre oppgaver knyttet til elsertifikatordningen.

Opprinnelsesgarantiordningen driftes i det samme IT-systemet, av de samme personene, som drifter elsertifikatordningen. Det er stordriftsfordeler med å drive to ulike ordninger i samme system. Elsertifikatordningen belastes med under 30 % av totalkostnadene for å drive begge ordningene.

I dette notatet tar vi som forutsetning at Statnett fremdeles skal drifte Opprinnelsesgarantiordningen i Norge. Statnett har ikke regnet på hvor mye det vil koste å drive elsertifikatordningen uavhengig av opprinnelsesgarantiordningen.

Statnett har vært opptatt av å redusere kostnadene knyttet til drift av elsertifikatordningen. Etableringen av Elhub, samt overgangen til ny IT-løsning for NECS har gitt betydelig effektivisering. Det er lite sannsynlig at det er vesentlige effektiviseringsmuligheter i driften av elsertifikatvirksomheten.

Dagens gebyrer

Elsertifikatorordningen er i dag finansiert av to gebyrer:

- Utstedelsesgebyr, p.t. 0,25 NOK/elsertifikat
- Kontobeholdningsgebyr p.t. 0,03 NOK/elsertifikat per kvartal

Disse gebyrene ble sist justert 1.7. 2021, da ble begge gebyrene redusert med om lag 50 % fra tidligere satser.

I 2021 var den totale gebyrinntekten på 11,5 MNOK. Dersom vi hadde innført de reduserte gebyrsatsene fra 1.1.21 ville gebyrinntekten vært ca. 7,3 MNOK.

Driftskostnader

I forbindelse med revisjonen av gebyrene for elsertifikatorordningen i 2021 laget Statnett en beregning av inntektsbehovet i elsertifikatorordningen. I dette anslaget lå gjennomsnittlig driftskostnad for elsertifikatorordningen i størrelsesorden 5,7 MNOK årlig frem til 2035.

Etter ett år med nye NECS i drift ser vi at de løpende IT-utviklingskostnadene for å holde NECS oppdatert trolig vil bli noe lavere enn tidligere antatt. Det var også noe høye personalkostnader i dette estimatet. *Revidert estimert gjennomsnittlig inntektsbehov for elsertifikatorordningen vil være cirka 5 MNOK årlig.*

Ved inngangen til 2021 hadde elsertifikatorordningen en akkumulert merinntekt på om lag 12 MNOK. Tallene for 2021 er ikke endelige ennå, men foreløpige tall viser en betydelig merinntekt også i 2021, slik at forventet akkumulert merinntekt ved utgangen av 2021 er i størrelsesorden 18 MNOK.

Vurdering av dagens gebyrstruktur

Utstedelsesgebyret er et gebyr som belastes produsentene. Det beregnes per elsertifikat som utstedes. Gebyret faktureres kvartalsvis, basert på utstedelsen foregående kvartal. Fra og med 2022 vil inntekten fra utstedelsesgebyret være rimelig forutsigbart da fristen for å registrere nye anlegg i elsertifikatorordningen er gått ut. Gebyret vil påvirkes av kraftproduksjonen og dersom noen eiere velger å gå ut av elsertifikatorordningen og frasi seg retten til elsertifikater.

Kontobeholdningsgebyret er et gebyr som belastes både produsenter, elsertifikatpliktige og andre aktører som handler med elsertifikater. Gebyret faktureres kvartalsvis og beregnes basert på den høyeste saldo elsertifikater en aktør har på sine kontoer i NECS det foregående kvartalet.

Kontobeholdningsgebyret er koordinert med det svenske registeret Cesar, slik at det er omtrent samme kostnad å ha et sertifikat lagret i begge registrene. I og med at begge registrene har et slikt gebyr er det nødvendig å ha disse gebyrene koordinert for å sikre at ikke alle sertifikatene havner i ett register.

Statnett ønsker å erstatte kontobeholdningsgebyret, bakgrunnen for dette er:

- Fordi det vil være et overskudd av elsertifikater hvert år fra nå og ut ordningens levetid vil det totale antallet sertifikater på konto komme til å øke år for år. Samtidig kommer utgiftene knyttet til drift av ordningen til å være stabile eller fallende. Kontobeholdningsgebyret vil måtte justeres ned ofte for å motvirke for store merinntekter i ordningen.
- For at vi ikke skal se store flyttinger av elsertifikater mellom NECS og CESAR må kontobeholdningsgebyret være omtrent det samme i Norge og Sverige. Det gjør at en gebyrsats i et norsk register vil være delvis basert på kostnadene forbundet med å drifte registeret i et annet land. Det er prinsipielt uheldig.
- Det er ingen sammenheng mellom gebyrinntekten og det som øker driftskostnadene. Det totale antallet sertifikater lagret i NECS påvirker ikke driftskostnadene.

Statnett har forslag til andre gebyrer som kan erstatte kontobeholdningsgebyrene.

Vurdering av ulike gebyrmodeller

Statnett viser til Energimyndighetens rapport "Avgiftsstruktur for kontoföringen inom elcertifikatssystemet". Vi mener dette er en god rapport som gir en fin prinsipiell gjennomgang av ulike gebyrmodeller.

Energimyndigheten diskuterer følgende ulike gebyrer:

- Kontobeholdningsgebyr per kvartal og år
- Utstedelsesgebyr
- Annulleringsgebyr
- Årsavgift

Vi har over argumentert for hvorfor vi ikke ønsker å gå videre med dagens kontobeholdningsgebyr, verken per kvartal eller år.

Utstedelsesgebyr og annulleringsgebyr

Utstedelsesgebyr har vært praktisert i elsertifikatordningen siden ordningen ble etablert i Norge. Utstedelsesgebyret belastes per utstedte elsertifikat.

Fordeler med utstedelsesgebyr:

- Alle anlegg har en definert sluttdato i elsertifikatordningen, og for oppgraderte anlegg er det også definert hvor stor prosentandel av produksjonen som har rett på elsertifikater. Utstedelsesgebyr er derfor rimelig forutsigbart for produsentene. Det påvirkes kun av hydrologiske forhold og vind.
- Fra og med 2022 er utstedelsesgebyret også ganske forutsigbart for Statnett. Alle anlegg som blir godkjente er inne i ordningen, og vi har sluttdato og tildelingsprosent for hvert enkelt anlegg.

Ulemper med utstedelsesgebyr:

- Utstedelsesgebyr er et gebyr som betales av produsentene. Da produsentene fremdeles tjente penger på elsertifikatordningen var dette rimelig. Nå som det er lite eller ingen reell støtte igjen i elsertifikatordningen fremstår dette mindre rimelig.

Annulleringsgebyr er et gebyr per annullerte elsertifikat. Annulleringsgebyr har ikke vært brukt i elsertifikatordningen tidligere. Gebyret belastes de elsertifikatpliktige.

Fordeler med annulleringsgebyr:

- Annulleringsgebyr er rimelig forutsigbart for de elsertifikatpliktige. De pliktige har oversikt over både kvotekurve og eget elsertifikatpliktige forbruk.
- Annulleringsgebyr vil være rimelig forutsigbart for Statnett. Forventet beregningsrelevant forbruk og tilhørende kvotekurve er beregnet av NVE for de resterende årene i elsertifikatordningen.
- Den ene årlige gebyrsummen vil bli høyere enn dagens kvartalsvise kontoholder gebyr. Det er mer effektivt å inndrive færre fakturaer med høyere fakturabeløp.

Ulemper med annulleringsgebyr:

- Annulleringsgebyr faktureres kun en gang i året. Erfaringsmessig er det mer arbeid i forbindelse med inndrivelse av fakturaer som faktureres svært sjelden enn fakturaer som faktureres regelmessig.
- Det finnes noen få aktører som handler med elsertifikater som verken er produsenter eller elsertifikatpliktige. Disse aktørene vil bli helt fritatt for gebyr dersom man endrer gebyrstrukturen til å være en kombinasjon av

utstedelses- og innkrevingsgebyr. Gitt situasjonen med lave priser på elsertifikater kan vi forvente at denne gruppen brukere ikke blir større i årene fremover.

Årsavgift

Som erstatning for, eller i tillegg til, aktivitetsbaserte gebyrer kan man vurdere årsavgifter for aktørene i elsertifikatmarkedet. Årsavgifter er generelt enkelt å administrere og beregne.

To modeller er vurdert: Flat årsavgift for alle aktører, differensiert årsavgift basert på aktivitetsnivå.

Flat årsavgift, en flat årsavgift for alle aktører som har en elsertifikatkonto i NECS.

Fordeler med en flat årsavgift:

- En flat årsavgift vil være svært enkel å administrere, få fakturaer
- En flat årsavgift vil være helt forutsigbar for aktørene
- Flat årsavgift vil være svært forutsigbar for Statnett, lett å justere.
- En flat årsavgift vil nå alle elsertifikataktørene i NECS.

Ulemper med flat årsavgift:

- En flat årsavgift kan oppleves som urettferdig. Det er veldig stor forskjell på de største produsentene og de aller minste elsertifikatpliktige.
- Dersom en flat årsavgift skal være eneste gebyr i NECS, vil det innebære en betydelig kostnadsøkning på de minste aktørene. En flat fordeling av kostandene vil innebære en årsavgift rundt 12 000 kr per organisasjon. Mange av de minste aktørene betaler i dag under 1 000 kr/året.

Differensiert årsavgift er et alternativ til flat årsavgift hvor man lager ulike kategorier basert på aktivitetsnivå.

Fordeler med differensiert årsavgift:

- Enkel å administrere, få fakturaer
- Differensiert årsavgift vil være relativt forutsigbar for aktørene
- Differensiert årsavgift vil være relativt forutsigbar for Statnett, lett å justere
- Vil nå alle aktørene elsertifikataktørene i NECS

Ulemper med differensiert årsavgift:

- Det kan være krevende å finne rett inndeling og nivåer
- Aktører som havner rett over en grense, vil kunne oppleve det som urettferdig. Kan lett ende med veldig mange nivåer
- For produsenter kan det være vanskelig å vite hvilket nivå de ender på i løpet av et år, kan gi kompleks fakturering med etterbetalinger osv.

Årsavgift basert på aktørtype. En teoretisk mulighet kunne vært å fastsette ulike årsavgifter basert på de ulike typene elsertifikataktører; produsent, elsertifikatpliktig, handelsaktør/trader. Det vil være på grensen til umulig å lage gode regler for hvordan man skal skille mellom disse gruppene da mange aktører fyller mer enn en av disse rollene. Aktørene er ikke registrert i NECS med disse ulike rollene. For å kunne omlegge til en slik gebyrstruktur vil det derfor være behov for å utvikle systemstøtte for dette, samt å gjennomføre en klassifisering av alle aktører med konto i elsertifikatregisteret.

Vi har derfor ikke vurdert fordeler og ulemper med en slik modell.

Statnetts anbefaling

Statnett anbefaler å avvikle dagens kontobeholdningsgebyr.

Statnett mener gebyrbelastningen for elsertifikataktørene bør fordeles mellom produsenter og de elsertifikatpliktige. Det er også rimelig at alle elsertifikataktører, uavhengig av rolle og størrelse, bidrar i finansieringen av driften av ordningen.

Statnett anbefaler en gebyrstruktur som kombinerer en fast årsavgift for alle elsertifikat aktører med et utstedelsesgebyr og et kanselleringsgebyr. Vi mener dette vil ivareta hensynene som bør i varetas i gebyrsammenheng.

VEDLEGG 1 – REGNEEKSEMPLER

Fordeling av gebyrbelastning 2021

I juli 2021 ble gebyrene i elsertifikatordningen redusert. For å kunne si noe om fordelinger mellom ulike gebyrer og aktørtyper regner vi som om de reduserte gebyrene var gjeldende hele 2021.

Fordeling gebyrtyper 2021:

Utstedelsesgebyr	kr 4 453 956
Saldogebyr	kr 2 825 276
Sum	kr 7 279 232

Utstedelsesgebyret betales i sin helhet av produsentene.

Vi ser at størsteparten av leveransene av elsertifikater skjer i mars, vi antar derfor at saldogebyret fordeles likt mellom produsenter og elsertifikatpliktige i Q1 (vi ser bort fra rene tradere, vi har ingen mulighet å isolere ren handelsvirksomhet). I de andre kvartalene antar vi en 80/20 fordeling mellom produsenter og elsertifikatpliktige.

Med disse forutsetningene kommer vi frem til følgende fordeling.

Aktørtype	Gebyrsum	Gebyrprosent
Produsenter	kr 6 348 555	87 %
Pliktige	kr 930 676	13 %
Sum	kr 7 279 232	

Regneeksempler med foreslått gebyrstruktur

I disse regneeksemplene bruker vi reelle tall fra 2021. Legger med andre ord til grunn produksjon fra 2021 og årsoppjøret for 2020, som ble gjennomført i 2021.

Legger til grunn at gebyrene skal dekke årlige driftskostnader på 5 MNOK.

Fordeling mellom ulike gebyrtyper:

Gebyrtyper	Beløp	Antall	Sum	Prosent
Årsgebyr	kr 1 500,00	385	kr 577 500	11 %
Utstedelsesgebyr	kr 0,11	17 761 868	kr 1 953 805	39 %
Kanselleringsgebyr	kr 0,17	14 722 866	kr 2 502 887	50 %
		Total	kr 5 034 193	
		Under- /overdekning	-kr 34 193	

Gebyrbelastning, ulike aktørprofiler

Produsenter

Aktørtype	Dagens gebyrmodell	Nytt Utstedelsesgebyr	Nytt Årsgebyr	Endring
Stor 1	kr 1 675 338,95	kr 279 739,79	kr 1 500,00	kr 1 394 099,16
Stor 2	kr 425 357,37	kr 112 243,56	kr 1 500,00	kr 311 613,81
Medium 1	kr 77 649,12	kr 21 697,72	kr 1 500,00	kr 54 451,40
Medium 2	kr 58 765,67	kr 15 173,95	kr 1 500,00	kr 42 091,72
Liten 1	kr 586,30	kr 47,19	kr 1 500,00	-kr 960,89
Liten 2	kr 16 032,24	kr 790,35	kr 1 500,00	kr 13 741,89

Positiv endring betyr redusert betaling, negativ endring betyr økt betaling.

Merk at flere av aktørene kan være både produsenter og elsertifikatpliktige.

Sammenligningen kan derfor gi et litt feil bilde på detaljnivå, men det store bildet er klart: Produsenter betaler en mindre andel av kostnadene med den foreslåtte gebyrmodellen.

Elsertifikatpliktige

Aktørtype	Dagens gebyrmodell	Nytt kanselleringsgebyr	Nytt Årsgebyr	Endring
Stor 1	kr 240 476	kr 362 521	kr 1 500,00	-kr 123 544
Stor 2	kr 50 387	kr 109 025	kr 1 500,00	-kr 60 138
Medium 1	kr 1 203	kr 2 900	kr 1 500,00	-kr 3 197
Medium 2	kr 907	kr 2 204	kr 1 500,00	-kr 2 796
Liten 1	kr 191	kr 404	kr 1 500,00	-kr 1 714
Liten 2	kr 184	kr 278	kr 1 500,00	-kr 1 595

Positiv endring betyr redusert betaling, negativ endring betyr økt betaling.

Merk at flere av aktørene kan være både produsenter og elsertifikatpliktige.

Sammenligningen kan derfor gi et litt feil bilde på detaljnivå, men det store bildet er klart: Elsertifikatpliktige betaler en større andel av kostnadene med den foreslåtte gebyrmodellen.