



NVE



RAPPORT

NR. 26 / 2025

Utredning av muligheten for å avslutte elsertifikatsystemet tidligere enn 2035

SKREVET AV

Jørgen Kristoffer Tuset, Håkon Jepsen Vegge, Ingvill Sjøvold Nilsen,
Dag Arne Høystad, Mohamed Abdirashid og Kasper Kragh Balke

NVE Rapport nr. 26/2025

Utredning av muligheten for å avslutte elsertifikatsystemet tidligere enn 2035

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat
Redaktører: Jørgen Kristoffer Tuset, Ingvill Sjøvold Nilsen
Forfattere: Jørgen Kristoffer Tuset, Håkon Jepsen Vegge, Ingvill Sjøvold Nilsen, Dag Arne Høystad, Mohamed Abdirashid og Kasper Kragh Balke
Omslagsbilde: Øvre Forsland Kraftverk. Foto: Morten Henrik Kielland/NVE

ISBN: 978-82-410-2501-3
ISSN: 2704-0305
Saksnummer: 202422719

Sammendrag: NVE har på oppdrag fra Energidepartementet gjennomført en utredning av muligheten for av å avslutte elsertifikatsystemet tidligere enn 2035. Utredningen oppsummerer status og vurderer juridiske rammer og gjør samfunnsøkonomiske analyser av ulike alternativer for tidlig avslutning. De tre alternativene er tidlig avslutning med mulig kompensasjon, tidlig avslutning uten kompensasjon og alternativet komprimering av ordningen NVE vurderer at alle alternativene er juridisk gjennomførbare og at en tidlig avslutning begrunnet i samfunnsøkonomiske hensyn er forholdsmessig. NVE anbefaler tidlig avslutning av ordningen. Utredningen er gjennomført i tett samarbeid med Energimyndigheten i Sverige, som fikk likelydende oppdrag. NVE sender rapporten og våre vurderinger og anbefalinger til Energidepartementet der vi peker på forskjellige mulige alternativer som et beslutningsgrunnlag for departementet.

Emneord: Elsertifikater, elsertifikatordningen, grønne sertifikater, fornybar kraftproduksjon, Lov om elsertifikater, støtteordning fornybare energikilder, Norge, Sverige.

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

Telefon: 22959595
E-post: nve@nve.no
Internett: www.nve.no

Innholdet kan brukes videre mot kreditering.

Oktober 2025

Innhold

Innhold.....	3
Sammendrag	6
Begrepsoversikt	10
1 Bakgrunn.....	14
1.1 Formålet med elsertifikatorordningen og markedets funksjon	14
1.2 Oppdraget	15
1.3 Elsertifikatsystemets måloppnåelse	16
1.4 Handel med elsertifikater	17
1.5 Innspill til oppdraget fra bransjen.....	17
1.6 Rapportstruktur	18
2 Juridiske vurderinger	19
2.1 Rettslige utgangspunkter og skranker for tidligere avslutning av elsertifikatsystemet	19
2.2 Endring av det etablerte elsertifikatsystemet	20
2.3 Reglene om offentlig støtte	27
2.4 Langsiktige elsertifikatavtaler og risikoen for rettstvister	30
2.5 Tidligst mulige avslutningsdato	32
3 Status for elsertifikatsystemet og markedet.....	33
3.1 Utbygging, utmelding og annullering	33
3.2 Prisutvikling og transaksjoner.....	36
4 Konsekvenser for ulike aktører.....	42
4.1 Utvalg i spørreundersøkelsen	42
4.2 Metode og svarfrekvens.....	43
4.3 Representativitet	43
4.4 Oppsummering norske resultater.....	44
4.5 Oppsummering av spørreundersøkelsen blant svenske og norske aktører som handler med elsertifikater	45
4.6 Analyse av forskjeller mellom Norge og Sverige.....	45
4.7 Oppfølgingsintervjuer.....	46
4.8 Sammenstilling og konklusjoner av spørreundersøkelsen og intervjuene	47
5 Nullalternativet – fortsette som planlagt ut 2035	48
5.1 Forutsetninger og usikkerhetsmomenter i analyse av nullalternativet	48
5.2 Kostnader og nyttevirksomheter i samfunnsøkonomisk analyse av nullalternativet.....	48
5.3 Administrative kostnader ved å drifte ordningen ut 2035.....	49
5.4 Analyse av fordelingsvirkninger	50
5.5 Risiko for at flere produsenter forlater ordningen	50
6 Alternativer for tidlig avslutning.....	51
6.1 Tidlig avslutning med mulig kompensasjon.....	52
6.2 Tidlig avslutning uten kompensasjon	58
6.3 Tidlig avslutning med komprimert system	62

7	NVEs vurdering med anbefaling	67
7.1	Videreføring av ordningen - nullalternativet.....	67
7.2	Tidlig avslutning med mulig kompensasjon	68
7.3	Tidlig avslutning uten kompensasjon	69
7.4	Komprimering	70
7.5	NVEs anbefaling	70
8	Tiltak som følger av en avslutning	72
8.1	Grunnlag for kompensasjon	72
8.2	Administrative og juridiske endringer	72
9	Vedlegg	74
Thema Consulting Group: Samfunnsøkonomisk analyse av alternativer for utfasing av elsertifikatordningen (2025)		

Forord

Norges vassdrags- og energidirektorat har på oppdrag fra Energidepartementet utredet juridiske og markedsmessige konsekvenser ved en mulig tidlig avslutning av elsertifikatordningen.

Elsertifikatordningen er en norsk-svensk støtteordning som skal bidra til økt fornybar kraftproduksjon. Ordningen ble innført i 2012 og er opprinnelig planlagt å vare til 2035.

I en rapport fra 2022¹ anbefalte NVE å vurdere en tidligere avslutning av elsertifikatordningen. Anbefalingen var basert på at våre analyser viste at en tidligere avslutning kan redusere kostnadene både for myndighetene og aktørene i systemet, og dermed også for forbrukere. Siden rapporten ble publisert har elsertifikatprisen falt ytterligere og flere markedsaktører har uttrykt støtte til en tidligere avvikling.

Utredningen er gjennomført i tett samarbeid med Energimyndigheten i Sverige, som fikk likelydende oppdrag.

Rapportene oppsummerer status og vurderer juridiske rammer og gjør samfunnsøkonomiske analyser av ulike alternativer for tidlig avslutning.

NVE sender rapporten og våre vurderinger og anbefalinger til Energidepartementet der vi peker på forskjellige mulige alternativer som et beslutningsgrunnlag for departementet.

Takk til aktørene for innspill og til Energimyndigheten for godt samarbeid.

Oslo, 31. oktober 2025

Kjetil Lund
vassdrags- og energidirektør

¹ Kontrollstasjon 2023 [NVE Rapport](#)

Sammendrag

Siden 1. januar 2012 har Norge og Sverige hatt et felles marked for elsertifikater. Målet for elsertifikatordningen har vært å bidra til finansiering av utbygging og produksjon av ny fornybar kraft. Ved utgangen av 2021 var 53,3 TWh godkjent i ordningen, som er nær 7 TWh over produksjonsmålet. Det er i dag et betydelig overskudd av elsertifikater og svært lave priser i markedet.

I en rapport om elsertifikatordningen fra 2022 (Kontrollstasjon 2023²), utarbeidet i samarbeid med Energimyndigheten i Sverige, pekte NVE på forskjellige mulige tiltak for å forbedre ordningen i den gjenværende perioden ut 2035. NVE anbefalte samtidig å se nærmere på virkningene av en mulig tidlig avslutning av ordningen fordi våre analyser viste at en tidligere avslutning kan redusere kostnadene både for myndighetene og aktørene i systemet, og dermed også for forbrukere. Markedsaktører har også uttrykt synspunkter om at en tidligere avslutning bør vurderes.

NVE fikk 13. desember 2024 i oppdrag fra Energidepartementet å vurdere konsekvensene av å avslutte det felles svensk-norske elsertifikatsystemet tidligere enn planlagt. Samtidig fikk svenske Energimyndigheten et likelydende oppdrag. NVE og Energimyndigheten har samarbeidet tett, men har utarbeidet hver sin rapport. Metode, beskrivelser, vurderinger og konklusjoner i våre utredninger er samkjørte, men ikke identiske. Eventuelle endringer i elsertifikatsystemet må samkjøres mellom Norge og Sverige.

Utredningen inkluderer en gjennomgang av status i elsertifikatmarkedet, samfunnsøkonomiske analyser og juridiske vurderinger av alternativer for tidlig avslutning. Videre er det hentet inn informasjon om mulige konsekvenser for markedsaktørene gjennom en spørreundersøkelse gjennomført av Sweco Sverige AB³ blant et representativt utvalg av aktører i Norge og Sverige, i tillegg til innspill hentet inn av NVE og Energimyndigheten, blant annet gjennom et felles innspillsmøte.

De samfunnsøkonomiske analysene ser både på forskjellige alternativer for tidlig avslutning, og på virkninger av en videreføring av ordningen som planlagt ut 2035. Basert på funnene i utredningen har vi beskrevet mulige alternativer til avslutning av ordningen og beregnet de samfunnsøkonomiske besparelsene for de respektive alternativene. De samfunnsøkonomiske analysene og beregningene er utført av Thema på oppdrag fra NVE, og rapporten er vedlagt utredningen.

Det er produsentene som er støttemottakerne i elsertifikatordningen og dermed den aktørgruppen som er mest utsatt for mulige negative økonomiske virkninger av en tidlig avslutning av ordningen. For å analysere konsekvensene nærmere, er det gjennomført beregninger av mulige gevinster for produsentene og produsentenes svar på

² [NVE Rapport](#)

³ Enkätundersökning om ett eventuellt tidigare avslut av elcertifikatsystemet - Undersökning genomförd i Sverige och Norge bland producenter, kvotpliktiga och traders. Kompletterad med uppföljande intervjuer. Sweco Sverige AB 2025

spørreundersøkelsen er analysert. Samtidig gjør den lave svarfrekvensen at det er knyttet en viss usikkerhet til funnene i undersøkelsen.

Produksjonsmålet er nådd og det er lav markedspris

Elsertifikatsystemet nådde sitt utvidede produksjonsmål på 46,4 TWh allerede i 2021 og i desember samme år ble ordningen stengt for nye kraftproduksjonsanlegg. Markedsprisen har falt fra en topp i 2018 på over 230 kr per sertifikat til 0,36 kr i januar 2025. I og med at det er et vedvarende overskudd og stor beholdning av usolgte elsertifikater, er det forventet fortsatt lav sertifikatpris i spotmarkedet frem til avslutning av ordningen i 2035. Markedsprisen på elsertifikater gir i dag ubetydelige inntekter til produsentene, og er på nivå med de samlede administrasjonskostnadene. Det betyr at den samlede betalingen fra strømkundene i praksis går til å betale for administrasjonen av systemet.

NVE mottok innspill til utredningen fra Fornybar Norge, Statkraft og Samfunnsbedriftene Energi. Alle tre organisasjonene er positive til en tidligere avslutning av ordningen fordi prisen på elsertifikater er nær null. Det fremheves også at elsertifikatordningen har stimulert til økt utbygging og gitt produsentene en ekstra inntekt. Spørreundersøkelsen og intervjuene som er gjort i forbindelse med denne utredningen viser at norske aktører er mer positive til en tidlig avslutning av ordningen enn de svenske.

Juridiske vurderinger av mulig tidlig avslutning av elsertifikatordningen

NVE har gjennomgått de juridiske aspektene knyttet til en tidlig avslutning. Vurderingene gjelder i hovedsak to grunnleggende problemstillinger, tilbakevirkende kraft og om kompensasjon er i strid med EØS-regelverket.

NVE vurderer at en lovendring som forkorter tildelingsperioden for elsertifikater ikke vil være i strid med forbudet mot tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97. Inngrep i eiendomsgoder etter menneskerettighetskonvensjon (EMK P1-1) vurderes som lovlig dersom det har hjemmel i lov, er samfunnsmessig begrunnet og forholdsmessig. Etter NVEs vurdering vil tidlig avslutning, også uten kompensasjon, være et slikt forholdsmessig inngrep.

For avslutning med kompensasjon vil reglene om offentlig støtte gjelde. En kompensasjon, enten den belastes sluttbruker eller utbetales av staten, vil i utgangspunktet utgjøre offentlig støtte som må notifiseres til ESA. Unntak vil gjelde for kompensasjon under grensen for bagatellmessig støtte på 300 000 euro per konsern over tre år.

Alternativer for avslutning

NVE har vurdert tre alternativer for tidlig avslutning av elsertifikatsystemet som gjennomførbare og samfunnsøkonomisk kostnadsbesparende. For å sammenligne de tre alternativene er det også gjennomført en analyse av nullalternativet som er å drifte og avslutte systemet som opprinnelig planlagt. I de tre alternativene er det lagt til grunn at en endring eller avslutning av ordningen tidligst kan skje i 2028.

- **Avslutning uten kompensasjon** innebærer at ordningen avsluttes tidligere ved å sette en sluttdato for systemet som helhet, men uten at det gis kompensasjon til produsentene. Samlet sparte administrative kostnader for alle aktørene for perioden 2028-2035 er beregnet til mellom 72 og 81 millioner kroner.

- **Avslutning med mulig kompensasjon** innebærer at ordningen avsluttes ved å sette en tidligere sluttdato for systemet som helhet. Tildeling av elsertifikater vil da opphøre fra denne datoen, forslagsvis 31. desember 2027. Kvoteplikten og markedet vil fortsette frem til en siste annullering i april 2028. Produsenter med tildelingsperiode for elsertifikater som strekker seg utover den nye sluttdatoen, gis kompensasjon for tapt inntekt basert på markedspris fratrukket kostnader. Beregningene som er gjort viser at kompensasjonsbeløpet samlet vil ligge på mellom 0 og 30 millioner kroner, avhengig av hva som trekkes fra av gebyr og administrasjonskostnader. Selve kompensasjonsbeløpet er en ren fordelingseffekt og påvirker ikke den overordnede gevinsten av å avslutte ordningen. De samlede sparte administrative kostnader for alle aktørene for perioden 2028-2035 er derfor lavere og beregnet til å være på mellom 62 og 77 millioner kroner.
- **Alternativet med et komprimert system** innebærer at elsertifikatordningen forkortes ved å doble tildelingen av sertifikater for hver produserte MWh i perioden 2028-2031 og deretter avsluttes. Dermed vil kostnadene for elsertifikatpliktige og sluttbrukere fordeles over en kortere periode, men med lav sertifikatpris gir det likevel en minimal økning av kostnadene. Administrative kostnader reduseres noe for produsenter og myndigheter, men øker noe for elsertifikatpliktige. Samlet sparte administrative kostnader for alle aktørene for perioden 2028-2035 er beregnet til mellom 0 og 6 millioner kroner.
- **Nullalternativet** innebærer at elsertifikatsystemet driftes som opprinnelig planlagt ut 2035. Prisnivået for elsertifikater forventes å være stabilt lavt i hele perioden på grunn av overskudd av sertifikater. Produsentenes forventede inntekter ved markedspris er null etter at utstedelsesgebyret og administrasjonskostnadene er trukket fra. Det gjør at sluttbrukerne, som er pålagt å kjøpe elsertifikater, bare vil dekke kostnadene ved ordningen og ikke bidra til fortsatt støtte til utbygging av mer ny fornybar energi. De totale administrative kostnadene av å drifte systemet som planlagt ut 2035 er beregnet til 90 millioner kroner.

NVEs konklusjoner og anbefalinger

NVE vurderer at alle alternativene er juridisk gjennomførbare og at en tidlig avslutning begrunnet i samfunnsøkonomiske hensyn er forholdsmessig.

NVE anbefaler en tidlig avslutning av ordningen med elsertifikater. Ordningen har oppfylt sitt formål og strømkundene betaler nå i praksis bare for administrasjonskostnadene.

Samtidig kan en endring av en etablert ordning medføre svekket tillit til myndighetene og fremtidige støtteordninger. Dette hensynet tilsier at produsenter bør gis kompensasjon for tapte inntekter ved en tidligere avslutning.

Det kan imidlertid også svekke tilliten til myndighetene om man belaster strømkundene for å kompensere kraftprodusentene for en tidlig avslutning av en ordning som allerede har oppfylt sitt formål. Hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt bør være en politisk vurdering.

- NVEs vurdering er at alternativet tidlig avslutning uten kompensasjon gir størst besparelser for samfunnet. Man unngår da også at strømkundene betaler for administrasjonen av ordningen. NVE vurderer at alternativet tidlig avslutning med mulig kompensasjon vil gi noe lavere besparelser for samfunnet sammenlignet med en tidlig avslutning uten kompensasjon, siden eventuell kompensasjonsutbetaling vil

påføre samfunnet merkostnader. Dette alternativet vil kunne bidra til at kraftprodusentenes tillit til eventuelle fremtidige støtteordninger og til myndighetene blir noe høyere. NVEs beregninger viser at mange av produsentene vil få ingen til begrenset kompensasjon under et slikt alternativ.

- NVE vurderer at nullalternativet, som er å fortsette som planlagt ut 2035, kan videreføres dersom hensynet til forutsigbarhet veier tyngst.
- NVE vurderer alternativet med komprimering av ordningen som en arbeidskrevende endring som gir begrensede besparelser for samfunnet.

Begrepsoversikt

Begrep	Forklaring
Annullering	Annullering er en prosess der det årlig tas elsertifikater ut av markedet ved at de slettes. Elsertifikatene slettes for at elsertifikatpliktige skal dekke deler av sitt strømforbruk. Hvor mange som slettes bestemmes av elsertifikatkvotene og det beregningsrelevante strømforbruket.
Avgift for manglende annullering av elsertifikater	Elsertifikatpliktige som ikke har annullert tilstrekkelig med elsertifikater iht. plikten kan bli ilagt en avgift for manglende annullering av elsertifikater. Avgiften er på 150 % av gjennomsnittlig registerpris i perioden 1. april til 31. mars.
Cesar	Det svenske registeret for elsertifikater. Kontosystemet er et elektronisk register med oversikt over tildeling, annullering og omsetning av elsertifikater. Energimyndigheten er registeransvarlig for Cesar.
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.
Elsertifikat	Et bevis for at det er produsert en megawattime elektrisk energi. Utstedt av myndighetene.
Elsertifikatbeholdning	Antall utstedte elsertifikater minus antall annullerte elsertifikater. Kan regnes ut år for år eller akkumulert over flere år.
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.
Elsertifikatberettiget (kraft)produsent	En produsent i elsertifikatsystemet har et kraftverk som er godkjent for tildeling av elsertifikat. Produsenter er aktørene i systemet som får støtte via solgte elsertifikater.

Elsertifikatkvote	Den årlige elsertifikatkvoten for den elsertifikatpliktige er et forholdstall som fastsettes av departementet i forskrift om elsertifikater § 19a.
Elsertifikatpliktig	Elsertifikatpliktige aktører er fremfor alt strømleverandører, men også noen strømbrukere. De skal deklare sin elsertifikatpliktige strømforbruk og kjøpe inn og annullere elsertifikat som tilsvarer de fastsatte kvotene. De elsertifikatpliktiges rolle i systemet er lovfestet.
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. Forenkles også til «strømleverandør».
Faktisk produksjon	Den mengde kraft/strøm som et anlegg faktisk har produsert og fått tildelt elsertifikat for.
Finansieringsforpliktelse	I avtalen mellom Norge og Sverige om et felles elsertifikatmarked er det nedfelt hvor mange elsertifikater hvert land er forpliktet til å finansiere samlet ut 2035. Et elsertifikat regnes som finansiert når det er blitt annullert.
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.
Kontrollstasjon	Gjennomføring av felles utredninger og drøftelser mellom Norge og Sverige om behov for endringer eller justeringer i regelverket om elsertifikater.
Kvotekurven	Kurven som viser årlige elsertifikatkvoter over elsertifikatordningens virketid. Norge og Sverige har ulike kvotekurve på grunn av ulike mål og finansieringsforpliktelse i elsertifikatordningen.

Kvotepliktig strømforbruk	Den andelen av strømforbruket som det er elsertifikatplikt for ⁴ .
Markedspris	Prisen styres av tilgang og etterspørsel etter elsertifikater. Markedsprisen gir en indikasjon på verdien av et elsertifikat på et gitt tidspunkt. Det er prisen som elsertifikat handles for på markedsplasser for elsertifikat.
NECS	Det norske registeret for elsertifikater og opprinnelsesgarantier. Kontosystemet er et elektronisk register med oversikt over tildeling, annullering, og omsetning av elsertifikat. Registeransvarlig er Statnett.
Normalårsproduksjon	Produksjonen som er forventet av et kraftverk under normale/median værforhold.
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.
Registerpris	Volumveid gjennomsnittspris på alle elsertifikater over ett år.
Skattefinansieringseffekt	Alle tiltak som medfører en kostnad over statsbudsjettet, skal identifisere skattefinansieringseffekten av kostnadene. En skattefinansieringseffekt illustrerer det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår når et tiltak finansieres gjennom økte skatter, som i realiteten er det som skjer dersom en kostnad finansieres over statsbudsjettet (skattefinansieringskostnad). ⁵ Tilsvarende kan en skattefinansieringsgevinst oppstå dersom et tiltak fører til reduserte kostnader for statsbudsjettet og dermed lavere skatter. Når et tiltak finansieres over statsbudsjettet må man derfor ta hensyn til at det medfører

⁴ Definert i elsertifikatforskriften § 19. Regelverket som bestemmer elforbruket som det skal anskaffes elsertifikater for er forskjellig i Norge og Sverige.

⁵ Ifølge økonomisk teori kan det oppstå et effektivitetstap (samfunnsøkonomisk kostnad) som følge av økte skatter. Det er for eksempel fordi teorien legger til grunn at skatter gjør det mindre lønnsomt å jobbe, og det skaper en differanse mellom det en arbeidstakers arbeid er verdt (lønnen) og hva arbeidstakeren får utbetalt (lønn etter skatt). Eksempelvis kan skatten føre til at arbeid som ville blitt gjennomført og gitt en samfunnsøkonomisk gevinst, ikke blir gjennomført allikevel fordi lønnen etter skatt ikke er tilstrekkelig for at arbeidstakeren gjennomfører arbeidet. Slik utløses ikke den samfunnsøkonomiske gevinsten og det blir et effektivitetstap i samfunnet. [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser - Begreper | DFØ](#)

	et samfunnsøkonomisk tap på grunn av økte skatter.
Sluttbruker	Aktør som kjøper strøm fra strømsalgsselskap og som betaler et påslag på strømrregningen som skal dekke de elsertifikatpliktiges kostnader med anskaffelse av elsertifikater.
Statens Energimyndighet/ Energimyndigheten i Sverige	Myndighetsorgan med tilsvarende forvaltningsoppgaver knyttet til elsertifikatordningen for Sverige som NVE har for Norge. Energimyndigheten er underlagt det svenske Klimat- och näringslivsdepartementet.
Stoppregel/stoppmekanisme	Stoppmekanismen er en tidsfrist eller annen begrensning på å godkjenne nye produksjonsanlegg for rett til elsertifikater. I elsertifikatordningen innebærer dette at anlegg satt i drift etter stoppdatoen 31.12.21 ikke kvalifiserer for rett til elsertifikater.
Teknisk justering	Endring av elsertifikatkvoten for å oppfylle finanseringsforpliktelsen 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.
Teknologinøytralitet	Elsertifikatordningen er utformet slik at ulike teknologier skal kunne konkurrere på like vilkår.
Trader	En trader er en aktør som kjøper og selger elsertifikater. Deltar frivillig på elsertifikatmarkedet. Har konto for elsertifikat i Cesar eller NECS.

1 Bakgrunn

Elsertifikatordningen har som mål å bidra til økt utbygging av ny fornybar kraftproduksjon med 46,4 TWh innen 2030. Ved utgangen av 2021 var 53,3 TWh godkjent i ordningen, et bidrag på nær 7 TWh over produksjonsmålet. I en rapport fra 2022 (Kontrollstasjon 2023⁶) om elsertifikatordningen anbefalte NVE å se nærmere på virkningene av å korte ned driftsfasen av elsertifikatordningen. Anbefalingen ble gitt på bakgrunn av NVEs analyse som viste at de administrative kostnadene ved å fortsette med elsertifikatordningen som planlagt ut 2035 er høyere enn nytten. Siden analysen ble gjort, har prisen på elsertifikater sunket ytterligere. Flere markedsaktører har også tatt til orde for at elsertifikatmarkedet bør avsluttes tidligere. Med dette som bakgrunn har Energidepartementet gitt NVE i oppdrag å utrede muligheten for å avslutte elsertifikatordningen tidligere enn 2035, samt når og hvordan en tidligere avslutning eventuelt skal kunne skje.

1.1 Formålet med elsertifikatordningen og markedets funksjon

Elsertifikater er en teknologinøytral støtteordning som gjør det mer lønnsomt å investere i kraftproduksjon basert på fornybare energikilder, som vann, vind, sol og bioenergi. Målet med en slik ordning er at produksjonen på sikt skal bli konkurransekraftig uten støtte.

Siden 1. januar 2012 har Norge og Sverige hatt et felles marked for elsertifikater. Ordningen er basert på det svenske elsertifikatmarkedet som har eksistert siden 2003. Elsertifikatordningen er forankret i nasjonal lovgivning⁷ og en bilateral avtale om et felles elsertifikatmarked mellom Norge og Sverige fra 2011.

Det felles målet for ordningen var å bidra til å finansiere utbygging og produksjon av ny fornybar kraft med totalt 28,4 TWh innen utgangen av 2020. Dette målet ble nådd våren 2019. Sverige økte sitt nasjonale mål for utbygging av ny produksjonskapasitet med ytterligere 18 TWh innen 2030, som gav et samlet utvidet mål på 46,4 TWh. Det nye målet ble oppnådd våren 2021.

Ordningen med elsertifikater avsluttes samtidig i begge land i 2035⁸. Anlegg som er satt i drift før utgangen av desember 2021, og som kvalifiserer for rett til elsertifikater, vil motta sertifikater i inntil 15 år fra den dato de ble godkjent i ordningen, men uansett begrenset til 31. desember 2035.

Elsertifikatene kan selges på elsertifikatmarkedet og produsenten får dermed en ekstra inntekt i tillegg til kraftprisen.

⁶ Kontrollstasjon 2023 [NVE Rapport](#)

⁷ Ordningen er regulert i [Lov om elsertifikater - Lovdata](#) og [Forskrift om elsertifikater - Lovdata](#)

⁸ Da 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. desember 2021 og finansieringsforpliktelsen varer ut 2035.

Etterspørselen etter elsertifikater dannes ved at strømleverandører og visse strømkunder (elsertifikatpliktige) ved lov er pålagt å dekke en gitt andel av strømmen de selger med kjøp av elsertifikater⁹. Det innebærer at strømleverandører og visse større strømbbrukere i Norge og Sverige er pliktig å kjøpe elsertifikater tilsvarende en andel (kvote) av strømsalget eller strømbbruken deres. Ordningen finansieres over strømregningen ved at strømleverandørene legger elsertifikatkostnaden inn i påslaget på strømprisen til forbrukeren. Hvert år må den elsertifikatpliktige annullere elsertifikater for å oppfylle sin elsertifikatplikt.

Prisen på elsertifikater bestemmes i markedet av tilbud og etterspørsel. Som følge av stoppdatoen for ny produksjon i ordningen, har elsertifikatordningen siden 2022 gått inn i en driftsfase som er planlagt å vare ut 2035. Dermed er både tilbuds- og etterspørselssiden i elsertifikatmarkedet kjent, med unntak av årlige og sesongbestemte variasjoner i vind-, solforhold og tilsig som påvirker mengden årlig kraftproduksjon. Det som gjenstår i driftsfasen, er tildeling av elsertifikater til produsentene for salg på elsertifikatmarkedet. Der kjøper og annullerer de elsertifikatpliktige elsertifikater i henhold til den oppsatte fordelingen mellom Norge og Sverige for å nå annulleringsmålet. Annulleringsmålet utgjør den lovede etterspørselen på elsertifikat. For å sikre at etterspørsel tilsvarer annulleringsmålet gjøres det årlige tekniske justeringer¹⁰.

1.2 Oppdraget

13. desember 2024 ga Energidepartementet (ED) Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i oppdrag å utrede muligheten for å avslutte elsertifikatordningen tidligere enn 2035¹¹. Oppdraget er gjengitt nedenfor.

Utrede muligheten for å avslutte elsertifikatsystemet tidligere enn 2035.

Norge og Sverige har siden 1. januar 2012 hatt et felles marked for elsertifikater. Rammene for elsertifikatmarkedet er regulert i en avtale mellom Norge og Sverige, samt i lov og forskrifter, som gir markedsaktørene forutsigbarhet om ordningen. Siden 2012 er det bygget ut fornybar produksjon som oppfyller målene under den felles elsertifikatordningen og målet for 2030 ble nådd i 2021. Elsertifikatordningen varer frem til 2035 og anlegg som ble satt i drift innen utgangen av desember 2021 kan motta sertifikater i inntil 15 år fra den dato de ble satt i drift. Søknadsfristen for deltagelse i ordningen var 1. april 2022.

Departementet har merket seg at noen aktører tar til orde for at elsertifikatmarkedet bør avsluttes tidligere, og NVE har de siste årene opplevd at enkelte trekker kraftverkene sine ut av ordningen. I sin rapport knyttet til fjerde kontrollstasjon (2022) foreslo også Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) at de juridiske og markedsmessige konsekvensene med sikte på å avslutte ordningen tidligere enn 2035 bør vurderes. En tidligere avslutning kan redusere kostnadene både for myndighetene og aktørene i systemet, og dermed også for forbrukere. Samtidig har departementet fra starten av elsertifikatordningen vært opptatt av den langsiktige forutsigbarheten i ordningen og markedsaktører kan ha inngått langsiktige avtaler basert på dette.

Departementet ber på denne bakgrunn NVE om å vurdere konsekvensene av å avslutte

⁹ [Elsertifikater - NVE](#)

¹⁰ [Teknisk justering - NVE](#)

¹¹ [Skal utrede tidligere avslutning av elsertifikatsystemet - regjeringen.no](#)

elsertifikatsystemet før 2035. Vurderingen må inneholde en analyse av juridiske, samfunnsøkonomiske og administrative forhold. Det må blant annet gis en juridisk vurdering av mulighetene for å endre elsertifikatordningen som er et etablert system. Det skal også fremgå hvordan en tidligere avslutning påvirker aktører i elsertifikatsystemet og andre.

Konsekvensene for aktører som har gjeldende inngåtte avtaler om elsertifikater må vurderes og så langt det er mulig kvantifiseres.

Videre ber departementet NVE om å utrede muligheten for å avslutte systemet tidligere, samt når og hvordan en slik tidligere avslutning eventuelt skal kunne skje. Departementet ber om at det presenteres ulike alternativer for hvordan ordningen kan avsluttes, med fordeler og ulemper for hvert av alternativene.

Der det er hensiktsmessig for å løse oppdraget skal NVE samarbeide med Energimyndigheten i Sverige.

Departementet ber om vurderingene innen 31. oktober 2025 og om at departementet holdes orientert underveis i NVEs arbeid.

1.3 Elsertifikatsystemets måloppnåelse

Etter avtalen mellom Norge og Sverige¹² skal Norge annullere elsertifikater tilsvarende 198 TWh i perioden 1. januar 2012 til og med 31. desember 2035. Sammen med Sverige er det totale annulleringsmålet på 696 TWh. Dette tilsvarer 15 års normalårsproduksjon på 46,4 TWh som var produksjonsmålet i ordningen.

For å sikre at det annulleres tilstrekkelig antall sertifikater er det blitt fastsatt kvoter for Norge og Sverige som justeres årlig i forbindelse med teknisk justering. Beregningen av kvotene har en tydelig og transparent metodikk og er beskrevet i den opprinnelige avtalen mellom Norge og Sverige¹³.

Det utvidede målet på 46,4 TWh for 2030 ble passert våren 2021. Den 1. januar 2021 ble det innført en lovendring i Sverige som fastsetter at anlegg må være satt i drift innen 31. desember 2021 for å kunne bli godkjent for elsertifikater i Sverige. Tilsvarende krav har vært i norsk forskrift siden 2016. Ved utgangen av 2022 var det over 56 TWh fornybar kraftproduksjon inne i ordningen. Utbygging ut over målet på 46,4 TWh har ført til at det vil bli utstedt flere elsertifikater enn det elsertifikatpliktige er pålagt å kjøpe for annullering (annulleringsmålet på 696 TWh).

Når produksjonsmålet blir overoppfylt vil tilbudet overgå etterspørselen etter elsertifikater. Markedsmekanismene i elsertifikatsystemet reflekterer at støttebehovet for ny utbygging av fornybar kraft er redusert og prisen på elsertifikater faller. Slik sikrer markedet at sluttbrukerne ikke pålegges å betale høyere sertifikatkostnader enn det som er nødvendig for å realisere produksjonsmålet.

¹² [Avtale mellom Norge og Sverige om endring av Avtale om et felles marked for elsertifikater - Lovdata](#)

¹³ [Avtale mellom Norge og Sverige om et felles marked for elsertifikater - Lovdata](#)

Årlig annullering av elsertifikater er verktøyet som brukes for å finansiere målet på 46,4 TWh ny produksjon. Siden hvert godkjente produksjonsanlegg i målet har rett på elsertifikater i 15 år, blir det den samlede finansieringsforpliktelsen på 696 TWh (15 multiplisert med 46,4 TWh). Av de 696 TWh skal Norge finansiere utbygging av eller annullere elsertifikater tilsvarende 198 TWh, og Sverige 498 TWh¹⁴. Hvor mange elsertifikater som skal annulleres hvert år er regulert i de respektive land sine kvoter. Kvoten er et tall som forteller hvor stor andel av forbruket eller strømsalget en elsertifikatpliktig aktør må dekke med elsertifikater i et gitt år. Hvis en aktør selger 100 MWh med strøm og kvoten er på 0,20 så må aktøren kjøpe 20 elsertifikater til annullering. Annulleringsmålet blir oppfylt med systemet sin siste annullering i april 2036.

1.4 Handel med elsertifikater

Handel med elsertifikater skjer på et åpent marked der prisen bestemmes mellom kjøper og selger, men påvirkes av tilbud og etterspørsel. Siden markedet er felles mellom Norge og Sverige, er det mulig å benytte elsertifikater fra begge land for å oppfylle elsertifikatplikten. Aktørene på elsertifikatmarkedet er produsenter, elsertifikatpliktige aktører¹⁵, tradere og meglere. Tradere og meglere bidrar til omsetningen av elsertifikater.

Handelen skjer mellom elsertifikatpliktige (strømbbrukere) og elsertifikatberettigede (kraftprodusenter), ofte via tradere og meglere. Både kraftprodusenter og elsertifikatpliktige strømbbrukere må ha en elsertifikatkonto. De norske aktørene har elsertifikatkonto i elsertifikatregisteret NECS¹⁶ mens svenske aktører har konto i Cesar.

Handel med elsertifikater skjer i hovedsak ved to typer kontrakter, markedspris (spotpriskontrakt) og langsiktige avtaler. For begge typer kontrakt fastsettes prisen på elsertifikat på det tidspunktet avtalen inngås. Forskjellen på de to kontraktstypene er tidspunktet elsertifikatene overføres og betales. Ved spotpriskontrakt skjer levering og betaling av elsertifikat innen fem eller ti virkedager, mens ved langsiktig avtale skjer overføringen og betalingen ved ett eller flere fastsatte tidspunkt.

Handel med elsertifikater kan også være del av en større avtale, slik som en kraftkjøpsavtale, Power Purchase Agreement (PPA). En kraftkjøpsavtale er en kontrakt mellom en produsent (selger) og en forbruker (kjøper) av energi, der en strømkunde forplikter seg til å kjøpe strøm direkte av kraftprodusenten i en viss periode. Avhengig av utformingen av den delen av avtalen som gjelder elsertifikat, hender det at elsertifikatprisen kan være basert på en markedspris mange år tilbake i tid, og kan dermed være høyere enn dagens markedspris. Slike avtaler kan også inneholde leveranse av andre bevis eller instrumenter som opprinnelsesgarantier.

1.5 Innspill til oppdraget fra bransjen

NVE og Energimyndigheten inviterte aktører til å komme med innspill og har avholdt et åpent digitalt dialogmøte knyttet til oppdraget. NVE og Energimyndigheten inviterte også aktørene til

¹⁴ Det norske målet er på 13,2 TWh og det svenske er på 33,2 TWh ny produksjon.

¹⁵ Følgende er elsertifikatpliktig: 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.

[Lov om elsertifikater - Kapittel 4. Elsertifikatplikt - Lovdata](#)

¹⁶ Statnett er registeransvarlig i Norge og forvalter det norske elsertifikatregisteret, [NECS - Home](#)

å sende inn skriftlige innspill på oppdraget mellom 19. desember 2024 og 5. februar 2025. NVE mottok innspill fra Fornybar Norge, Statkraft og Samfunnsbedriftene Energi.

Felles for de tre innspillene er at de er positive til en tidligere avslutning av ordningen. Det pekes på at prisen på elsertifikater er nær null og det er lite for produsentene å hente fremover. Det fremheves også at elsertifikatordningen har stimulert til økt utbygging og gitt produsentene en ekstra inntekt.

Statkraft uttaler også at basert på deres egne beregninger vil en tidlig avslutning av elsertifikatsystemet ikke gi en negativ uttelling for Statkraft. Innspillene fra de norske aktørene gjør det vanskeligere å forsvare den samfunnsøkonomiske nytten av å opprettholde systemet frem til 2035.

1.6 Rapportstruktur

Kapittel 2 omhandler de juridiske forutsetningene for en tidlig avslutning av ordningen med elsertifikater. Dette er et sentralt spørsmål i oppdraget og NVE har utredet det juridiske grunnlaget for en mulig tidligere avslutning av elsertifikatsystemet enn opprinnelig vedtatt.

Kapittel 3 beskriver dagens status for elsertifikatmarkedet, med tall og statistikk, og synliggjør hvilke utfordringer som finnes i elsertifikatmarkedet i dag.

Kapittel 4 oppsummerer resultatene fra spørreundersøkelsen som er gjennomført på oppdrag fra NVE og Energimyndigheten. Formålet med undersøkelsen var å utrede hvilke konsekvenser en mulig tidlig avslutning av elsertifikatsystemet kan ha for deltakerne i elsertifikatordningen.

I kapittel 5 og 6 omtales nullalternativet og NVEs forslag til mulige tidlige avslutninger av elsertifikatordningen. I tilknytning til de forskjellige alternativene beskrives samfunnsøkonomiske beregninger, konsekvensanalyser og konkrete juridiske forutsetninger.

Kapittel 7 viser NVEs vurderinger og anbefalinger. Kapittel 8 skisserer videre arbeid for å gjennomføre en avslutning.

2 Juridiske vurderinger

2.1 Rettslige utgangspunkter og skranker for tidligere avslutning av elsertifikatsystemet

2.1.1 Rettslige utgangspunkter

Det felles svensk-norske elsertifikatmarkedet ble opprettet ved den bilaterale avtalen mellom Norge og Sverige av 29. juni 2011 om et felles marked for elsertifikater (elsertifikatavtalen). Avtalen innebærer at Sverige og Norge skal ha et felles marked for elsertifikater, der hver av partene skal sikre at elsertifikater utstedt i det ene landet skal kunne brukes til å oppfylle elsertifikatplikten i det andre landet. I samsvar med avtalen skal hver av partene fastsette nasjonale bestemmelser om blant annet utstedelse av elsertifikater og elsertifikatplikt. Avtalen opphører å gjelde 1. april 2036, jf. artikkel 15 nr. 1. Oppsigelse og endringer er regulert nærmere i artikkel 15 nr. 2 og 3.

Arbeidet med å utrede tidligere avslutning av elsertifikatordningen er koordinert mellom NVE i Norge og Energimyndigheten i Sverige. Vi legger til grunn at tidligere avslutning av elsertifikatsystemet i Norge ev. vil skje etter avtale mellom Norge og Sverige, og at dette derfor ikke vil innebære noe brudd på den bilaterale avtalen.

I norsk rett er elsertifikatordningen regulert i lov 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater (elsertifikatloven) og forskrift 16. desember 2011 nr. 1398 om elsertifikater (elsertifikatforskriften). Av elsertifikatloven § 4 følger det at elsertifikater kan utstedes for produksjon som skjer til og med 31. desember 2035, og at siste annullering av elsertifikater skjer 1. april 2036. Selve utstedelsen av elsertifikater gjøres av registeransvarlig, som i Norge er Statnett. Innehaver av produksjonsanlegg som er godkjent for elsertifikatordningen, får utstedt ett elsertifikat per MWh produsert energi for en tildelingsperiode på inntil 15 år.

2.1.2 Rettslige skranker for tidligere avslutning av elsertifikatsystemet

Det er flere regelsett som setter skranker for om og eventuelt hvordan elsertifikatsystemet i Norge kan avsluttes tidligere:

- Det må vurderes om vedtakene som godkjenner anlegg for elsertifikatordningen, kan omgjøres etter gjeldende regelverk, eller om dette krever lovendring.
- Eventuelle endringer i loven må på sin side kunne gjennomføres uten å være i strid med forbudet mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97.
- Endringene må dessuten vurderes opp mot forbudet mot inngrep i eiendomsgoder etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen Tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1 (EMK P1-1), og mot krav til finansielle støtteordningers stabilitet etter direktiv (EU) 2018/2001 (fornybardirektivet) artikkel 6.
- Dersom tidligere avslutning av elsertifikatsystemet skal kombineres med kompensasjon til elsertifikatberettigede eller gjennomføres ved komprimering, må dette kunne skje uten å være i strid med de EØS-rettslige reglene om offentlig støtte.

2.2 Endring av det etablerte elsertifikatsystemet

2.2.1 Omgjøring av enkeltvedtak til ugunst

Aktuelle omgjøringsgrunnlag

NVE har vurdert om en tidligere avslutning av elsertifikatordningen kan gjennomføres ved å sette tildelingsperioden i godkjenningsvedtakene til en tidligere dato enn 31. desember 2035, selv om dette innebærer en kortere tildelingsperiode enn 15 år. Dette forutsetter imidlertid en omgjøring av godkjenningsvedtak som i utgangspunktet vil være til skade for den vedtaket retter seg mot.

Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a til c gir et forvaltningsorgan hjemmelsgrunnlag for å omgjøre sine egne vedtak. Ingen av disse grunnlagene er aktuelle ved tidligere avslutning av elsertifikatsystemet. Unntak kan gjelde avslutning ved komprimering, der forkorting av tildelingsperioden kombinert med tilsvarende økning i tildelingen neppe vil utgjøre omgjøring til skade.

Begrensningene i forvaltningsloven § 35 første til tredje ledd gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf. femte ledd. Det er ikke tatt forbehold om endringer i enkeltvedtak om godkjenning av elsertifikater.

Omgjøring etter alminnelige forvaltningsrettslige regler

Omgjøring etter alminnelige forvaltningsrettslige regler krever etter allmenn rettsoppfatning at hensynene som taler for omgjøring, veier vesentlig tyngre enn de som taler mot omgjøring.¹⁷ Det er samfunnsøkonomiske hensyn som tilsier en tidligere avslutning av elsertifikatordningen enn det som opprinnelig var tenkt. Disse hensynene kan neppe generelt sies å veie *vesentlig* tyngre enn hensynet til kraftprodusenters berettigede forventning om å få utstedt elsertifikater i 15 år, selv om verdien av elsertifikatordningen for de fleste kraftprodusentene nå er minimal.

Til dette kommer også at elsertifikatordningen er rettighetsbasert. Innehavere av produksjonsanlegg som oppfyller kravene i elsertifikatloven og -forskriften, har rett på elsertifikater, jf. elsertifikatloven § 4. Et av vilkårene er at anlegget er godkjent for elsertifikatordningen etter elsertifikatloven § 8. Det følger av § 8 at departementet «skal» godkjenne anlegget for ordningen dersom vilkårene for dette er oppfylt.

At tildelingsperioden skal være 15 år (begrenset til 31. desember 2035) fremgår ikke like klart av elsertifikatloven. Av elsertifikatloven § 10 tredje ledd fremgår det at elsertifikater «kan» utstedes i en samlet periode på 15 år fra første tildeling. Både i elsertifikatforskriften § 12 og i vedtakene om godkjenning av anlegg, er det imidlertid lagt til grunn at tildelingsperioden i utgangspunktet er 15 år. Dette kan tilsi at det ikke er adgang til å treffe vedtak om kortere tildelingsperiode etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, selv om hensynene som taler for omgjøring, skulle veie vesentlig tyngre enn de som taler mot.

Omgjøringsadgang etter «annen lov»

Omgjøringsadgangen kan følge «av annen lov». Etter NVEs vurdering er dette det mest aktuelle omgjøringsgrunnlaget ved tidlig avslutning av elsertifikatsystemet. I dag finnes det ingen slik

¹⁷ Eckhoff og Smith (2022) s. 325.

lovbestemmelse i elsertifikatloven. Men dersom en bestemmelse om omgjøring tas inn i loven, vil det etter NVEs syn være anledning til å omgjøre enkeltvedtak om tildeling av elsertifikater – også til ugunst for elsertifikatberettigede.

En lovendring kan også gå ut på å sette en kortere tildelingsperiode eller funksjonstid direkte i elsertifikatloven, eller å gi en lov om opphevelse av elsertifikatloven som bestemmer at det fra opphevelsestidspunktet ikke skal tildeles flere elsertifikater. Da vil det i utgangspunktet ikke være nødvendig å omgjøre godkjenningsvedtakene. Hver enkelt elsertifikatberettiget må imidlertid varsles om endringen, og det kan også være at slik omgjøring utgjør god forvaltningsskikk.

Forutsetningen for en lovendring som åpner for at godkjenningsvedtakene omgjøres med hensyn til tildelingsperiode, eller som direkte fastsetter en kortere tildelingsperiode eller funksjonstid, er at en slik lovendring ikke strider mot forbudet mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97.

2.2.2 Tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97

Tidligere avslutning er uegentlig tilbakevirkning

Av Grunnloven § 97 følger det at «Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft». Regelen skal i sin kjerne beskytte borgere mot vilkårlig maktmisbruk fra myndighetene og verner borgernes innrettelse etter gjeldende regler. Det er tilbakevirkning til skade for den private parten som er forbudt etter regelen.

Ikke alle statlige støtteordninger som forutsetter aktivitet eller investering fra private, gir rettsposisjoner som er vernet av Grunnloven § 97.¹⁸ NVEs vurdering er imidlertid at elsertifikatsystemet har forutsatt investeringer i fornybar kraftproduksjon i en slik grad at støtteordningen har fått et gjensidig preg. Det taler for at kraftprodusenter i elsertifikatmarkedet kan være vernet av Grunnloven § 97, men innebærer ikke at enhver tilbakevirkning er ulovlig.

På bakgrunn av høyesterettspraksis er det i juridisk teori utviklet et skille mellom såkalt egentlig og uegentlig tilbakevirkning, der «egentlig tilbakevirkning» ofte blir brukt om reguleringer – lover og forskrifter – som direkte knytter tyngende rettsvirkninger til eldre handlinger. Slik tilbakevirkning er som hovedregel forbudt etter § 97, jf. Rt-2010-143 (Rederiskatt) avsnitt 153. «Uegentlig tilbakevirkning» blir ofte brukt om reguleringer som bare gir regler om hvordan en etablert rettsposisjon skal utøves for framtiden. Slik tilbakevirkning er som hovedregel tillatt, men ulovlig dersom den er særlig urimelig eller urettferdig, jf. Rt-2013-1345 (Strukturkvote) avsnitt 82.

Hvorvidt en lovendring som legger til rette for eller direkte medfører tidligere avslutning av elsertifikatsystemet, er i strid med tilbakevirkningsforbudet, må vurderes konkret i enkeltsaker. Her følger imidlertid noen generelle betraktninger.

Det er kraftprodusenter som kan ha en rettsposisjon som er vernet av Grunnloven § 97. Andre aktører kan ha interesse av at elsertifikatsystemet videreføres fram til 2035, men neppe slik at det kan stå i veien for en tidligere avslutning. Til forskjell fra andre aktører kan

¹⁸ Rt-2013-1345 (Strukturkvote) avsnitt 76.

kraftprodusenter ha investert i ny kraftproduksjon i den tro at de vil motta elsertifikater som kan gi tilleggsinntekter ved salg, i hele tildelingsperioden.

Komprimering av elsertifikatsystemet vil sannsynligvis ikke virke til kraftprodusenters ugunst, og vil neppe utgjøre ulovlig tilbakevirkning. Andelen kompenserte elsertifikater vil i prinsippet kunne ha betydning for lovligheten av tidlig avslutning med kompensasjon. Men dersom tidlig avslutning *uten* kompensasjon ikke utgjør ulovlig tilbakevirkning, vil heller ikke tidlig avslutning *med* kompensasjon gjøre det. Spørsmålet er om en lovendring som medfører tidlig avslutning av elsertifikatsystemet *uten* kompensasjon eller komprimering, er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

NVE mener at tilbakevirkningselementet ved tidlig avslutning av elsertifikatsystemet ikke er særlig fremtredende. Tidlig avslutning innebærer først og fremst regulering for hvordan den etablerte rettsposisjonen som elsertifikatberettiget skal utøves for fremtiden, og knytter i mindre grad tyngende rettsvirkninger til eldre handlinger: I praksis griper endringen inn i og begrenser kraftprodusentenes framtidige inntektsmuligheter fra elsertifikatsystemet, mens tidligere elsertifikatinntekter beholdes uavkortet.

Rettsposisjonen som berettiget til elsertifikater i 15 år har forutsatt økonomisk innsats fra kraftprodusenter i form av investeringer i fornybar energiproduksjon. Etter vår vurdering medfører ikke dette at tidlig avslutning av elsertifikatordningen skal anses for å knytte økonomiske byrder til tidligere handlinger. I Rt-2013-1345 (Strukturkvote) fant Høyesteretts flertall at en forskriftsendring som innførte tidsbegrensninger på såkalte strukturkvoter i havfisket, som i utgangspunktet var gitt uten tidsbegrensning, ikke skulle anses for å knytte økonomiske byrder til tidligere handlinger – selv om strukturkvotene var tildelt mot at rederiet kondemnerte to av sine fiskefartøy.¹⁹ Saken har noen likhetstrekk med situasjonen for elsertifikatberettigede kraftprodusenter, og tilsier at tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil anses for å utgjøre uegentlig tilbakevirkning.

NVE mener på denne bakgrunn at tidlig avslutning av elsertifikatsystemet utgjør uegentlig tilbakevirkning. Slik tilbakevirkning er som hovedregel tillatt.

Tilbakevirkningen er ikke særlig urimelig eller urettferdig

Spørsmålet er etter dette om tidligere avslutning vil være særlig urimelig eller urettferdig overfor elsertifikatberettigede. Utfra formuleringen av unntaket skal det mye til før uegentlig tilbakevirkning er ulovlig: «Særlig urimelig eller urettferdig» gir anvisning på en høy terskel.

For elsertifikatberettigede som selger elsertifikater til spotpris, vil tapet trolig være begrenset. Dagens elsertifikatpris er så lav at den ikke dekker stort mer enn administrasjonskostnadene ved ordningen, og det er ikke utsikter til at den vil stige nevneverdig i årene som kommer. Selv om størrelsen på det økonomiske tapet ikke er avgjørende for om en lovendring utgjør ulovlig tilbakevirkning, taler det begrensede tapet for at tilbakevirkningen ikke er særlig urimelig eller urettferdig overfor disse aktørene.

For elsertifikatberettigede som har inngått langsiktige avtaler om salg av elsertifikater til fastpris, kan tapet bli større. Forutsetningen er at avtalen strekker seg lenger enn det nye avslutningstidspunktet for ordningen. I slike tilfeller vil salg ikke kunne gjennomføres etter den

¹⁹ Avsnitt 99.

nye sluttdatoen, og selgende part vil sannsynligvis gå glipp av tilleggsinntekter. Etter det NVE kjenner til, vil dette gjelde få aktører.

Det er flere momenter som trekker i retning av at tilbakevirkningen ikke er særlig urimelig eller urettferdig. For det første vil tidligere avslutning av elsertifikatordningen kun være aktuelt dersom det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dersom man finner at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å avslutte støtteordningen tidligere, vil en fortsettelse av ordningen innebære at sluttbrukerne bekoster en ordning som ikke bidrar til ytterligere kraftutbygging. I en slik situasjon er det mindre grunn til å legge vekt på kraftprodusentenes forventning om ekstrainntekter fra elsertifikatsystemet.

For det andre vil en tidligere avslutning av elsertifikatsystemet ikke komme plutselig: I rapporten Kontrollstasjon 2023, fra 2022, anbefalte NVE å se nærmere på virkningene av å korte ned driftsfasen av elsertifikatordningen. Den lave elsertifikatprisen har også gjort at flere aktører i markedet har bedt myndighetene om å vurdere tidligere avslutning av elsertifikatsystemet. I tillegg har myndighetene i Norge vært åpne om de målsetninger og forutsetninger som er lagt til grunn for elsertifikatsystemet, slik at en endring av systemet blir mindre overraskende når målet nås tidligere enn anslått og de faktiske forutsetningene endres. Dersom avslutningen av elsertifikatsystemet settes noe frem i tid, f.eks. til 1. januar 2028, vil dette også bidra til at de elsertifikatberettigede får tid til å tilpasse seg situasjonen uten tildeling av nye sertifikater og uten mulighet til å omsette dem.

For det tredje vil kraftprodusentene nyte godt av videre kraftproduksjon uavhengig av om elsertifikatsystemet avsluttes tidligere. At mulighetene for tilleggsinntekter fra elsertifikatsystemet faller bort tidligere, innebærer ikke at kraftprodusenter blir fratatt muligheten til å få avkastning på sine investeringer i framtiden.

På bakgrunn av dette er NVEs vurdering at tidligere avslutning av elsertifikatsystemet ikke vil være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Dette gjelder selv om elsertifikatsystemet avsluttes uten komprimering og uten kompensasjon.

2.2.3 Inngrep i eiendomsgoder etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen Tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1

Utgjør tidligere avslutning et inngrep i eiendomsgoder?

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen Tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1 (EMK P1-1) gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2, og lyder:

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentlige interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.

Etter praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) inneholder artikkelen tre regler:²⁰

- *Prinsippregelen* følger av P1-1 første ledd første punktum og sier at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred.
- *Avståelsesregelen* følger av første ledd andre punktum og setter rammer for pålegg om tvungen eiendomsavståelse.
- *Kontrollregelen* anerkjenner det offentlige behov for, og rett til, å fastsette regulerende tiltak for å ivareta fellesskapsinteresser.

EMK P1-1 gir vern for «(e)nhver fysisk eller juridisk person», og aktører i kraftsystemet kan dermed være beskyttet av bestemmelsen. Spørsmålet er om en tidligere avslutning av elsertifikatsystemet vil kunne innebære et inngrep i et eiendomsgode som er vernet etter EMK P1-1. Dette må vurderes konkret i enkeltsaker, men her følger noen generelle betraktninger.

P1-1 gir vern for «eiendom», eller «possessions» i den engelskspråklige versjonen av bestemmelsen. Eiendomsbegrepet tolkes autonomt og er gitt en vid tolkning i EMDs praksis. Eiendomsbegrepet er ikke begrenset til fysiske eiendeler – også rettigheter kan være eiendeler som utgjør «possessions» under P1-1.²¹ Dessuten omfatter «possessions» også berettigede forventninger om utnyttelse av et eiendomsgode («legitimate expectations»)²² Vilkåret for at en forventning om utnyttelse av et eiendomsgode skal ha vern etter P1-1, er at denne har tilstrekkelig grunnlag i nasjonal rett.²³

Ved tidligere avslutning av elsertifikatsystemet vil muligheten til å omsette elsertifikater opphøre på et tidligere tidspunkt enn det som følger av godkjenningsvedtak og bestemmelser i elsertifikatloven. Elsertifikater er i seg selv ikke-fysiske, omsettelige eiendeler så lenge muligheten til å omsette elsertifikater finnes. Ved avslutning av systemet i sin helhet er det imidlertid kraftprodusenters forventning om å kunne selge elsertifikater fram til 2035 som det gjøres inngrep i.

Denne forventningen gjelder både elsertifikater som allerede er tildelt og lagret, og elsertifikater som kraftprodusenter har en berettiget forventning om å motta for framtidig kraftproduksjon i henhold til godkjenningsvedtak.

Det er usikkert i hvilken grad en forventning om fremtidig salg av elsertifikater er beskyttet av P1-1. Ikke alle elsertifikater som tildeles ved fortsettelse av gjeldende elsertifikatordning, vil bli solgt. Følgelig kan ikke alle kraftprodusenter ha berettigede forventninger om at alle elsertifikater som er eller vil bli utstedt, selges. Samtidig er det sikkert at en del av alle elsertifikater som er eller vil bli utstedt, kommer til å selges. Dette har sammenheng med de årlige kvotene som myndighetene fastsetter for annullering.

²⁰ HR-2016-304-S avsnitt 42.

²¹ HR-2018-1258-A avsnitt 115 med videre henvisning til Storkammerdom *Brosset-Triboulet og andre mot Frankrike* avsnitt 65 og 66.

²² *Ibid.*

²³ HR-2018-1258-A avsnitt 116 med videre henvisninger.

Kraftprodusenter kan ha inngått langsiktige avtaler om salg av elsertifikater, og avhengig av den enkelte avtale kan disse kraftprodusentene ha en berettiget forventning om at en viss mengde elsertifikater vil selges og gi inntekter.

Tidligere avslutning vil neppe utgjøre et ulovlig inngrep

Et inngrep i beskyttede eiendomsgoder er lovlig dersom det har hjemmel i lov, er begrunnet i anerkjente samfunnsmessige formål og er forholdsmessig.²⁴ Etter NVEs syn vil tidligere avslutning av elsertifikatsystemet måtte vurderes etter kontrollregelen, ettersom det ikke er snakk om avståelse av elsertifikater til andre. Dette tilsier en høyere terskel for at inngrepet skal være i strid med P1-1.²⁵

Ettersom tidligere avslutning av elsertifikatsystemet krever lovendring,²⁶ vil omgjøring av tildelingsvedtak ha hjemmel i lov. En eventuell tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil være begrunnet i samfunnsøkonomiske hensyn og dermed i anerkjente samfunnsmessige formål. Spørsmålet er om tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil være et forholdsmessig inngrep i kraftprodusentenes eventuelle «possessions», jf. P1-1.

For at et inngrep etter P1-1 skal være forholdsmessig, må inngrepet være egnet til og nødvendig for å oppnå formålet med inngrepet. I tillegg kreves at myndighetene ved gjennomføringen av inngrepet har truffet en rimelig balanse mellom de samfunnsinteressene som begrunner tiltaket på den ene siden, og forventningen om beskyttelse av grunnleggende rettigheter på den andre.²⁷

Det er på det rene at en tidligere avslutning av elsertifikatsystemet vil være egnet til å oppnå formålet om å spare samfunnet for unødige ressursbruk. Dersom avslutningen gjennomføres uten kompensasjon eller komprimering, må man gå ut fra at dette er nødvendig fordi hverken kompensasjon eller komprimering er egnede måter å oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet på.

Etter NVEs syn vil tidligere avslutning av elsertifikatordningen, også uten kompensasjon og komprimering, treffe en rimelig balanse mellom de relevante samfunnsinteressene og interessene til kraftprodusentene. De samme hensynene som kommer inn under vurderingen av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, gjør seg gjeldende her:

Tidlig avslutning av ordningen vil på grunn av den lave elsertifikatprisen utgjøre et begrenset tap for de fleste kraftprodusenter. Dessuten vil en avslutning av elsertifikatsystemet ikke hindre at produsentene kan tjene penger på fortsatt kraftproduksjon. For eventuelle kraftprodusenter som har inngått langsiktige avtaler utover avslutningstidspunktet til høyere fastpris, vil selv et større tap neppe ramme veldig hardt. Til dette kommer at kraftprodusentene – i alle fall ved avslutning f.eks. i januar 2028 – kan tilpasse seg den nye situasjonen, ettersom avslutningen av ordningen ikke skjer plutselig.

Når alternativet til tidligere avslutning av elsertifikatsystemet er at sluttbrukerne stort sett bekoster administrasjonskostnadene ved ordningen, bør staten kunne prioritere felleskapets

²⁴ Se f.eks. HR-2016-304-S avsnitt 43 med videre henvisninger.

²⁵ HR-2016-304-S avsnitt 46 med videre henvisninger.

²⁶ Unntak kan tenkes ved komprimering. I tilfelle finnes hjemmel i forvaltningsloven § 35.

²⁷ HR-2016-304-S avsnitt 44 med videre henvisninger.

interesser og gjennomføre endringer. NVEs mening er at tidligere avslutning av elsertifikatsystemet på generelt grunnlag vil være forholdsmessig.

Etter NVEs vurdering vil en tidligere avslutning av elsertifikatsystemet trolig ikke være i strid med EMK P1-1. Dette gjelder uavhengig av om avslutningen vil utgjøre et inngrep i kraftprodusentenes «possessions», og uavhengig av avslutningsmodell.

2.2.4 Fornybardirektivet artikkel 6

Fornybardirektivet fra 2018, direktiv (EU) 2018/2001, er tatt inn i EØS-avtalen. Artikkel 6 gjelder stabiliteten av finansiell støtte til prosjekter for fornybar energi. Elsertifikatsystemet er en støtteordning etter fornybardirektivet, jf. artikkel 2, og utgjør finansiell støtte etter artikkel 6.

Av artikkel 6 nr. 1 i fornybardirektivet følger det at medlemsstatene skal sikre at omfanget av og betingelsene for støtten til prosjekter for fornybar energi «ikke endres på en måte som har negativ innvirkning på rettighetene som gis innenfor rammen av støtten, og undergraver den økonomiske levedyktigheten til prosjekter som allerede mottar støtte».

Avslutning ved komprimering

Ved komprimering av elsertifikatorordningen vil elsertifikatberettigede motta omtrent samme antall elsertifikater som de ville ha mottatt ved fortsettelse av någjeldende ordning, og ha tilsvarende mulighet til å selge dem. Det er altså ikke grunnlag for å hevde at komprimeringen får negative konsekvenser for de rettigheter som er tildelt under ordningen, og undergraver den økonomiske levedyktigheten til prosjekter som mottar støtte. Avslutning ved komprimering vil ikke være i strid med fornybardirektivet.

Avslutning på annen måte

En tidligere avslutning av elsertifikatsystemet på annen måte vil i seg selv medføre negative konsekvenser for de rettigheter som er tildelt under støtteordningen. Retten til å motta elsertifikater for hver produserte MWh elektrisitet faller bort tidligere, og det samme gjelder muligheten til å selge elsertifikater. Spørsmålet blir dermed om en tidligere avslutning av elsertifikatorordningen på annen måte enn ved komprimering vil undergrave den økonomiske levedyktigheten av prosjekter som allerede nyter godt av støtte.

For at en endring av støtteordningen skal «undergrave den økonomiske levedyktigheten til prosjekter», må lønnsomheten i prosjektet i det minste bli usikker som følge av endringen. Dessuten kan en endring vanskelig sies å undergrave den økonomiske levedyktigheten dersom den bare i liten grad får innvirkning på økonomien i prosjektet. Det er naturlig å gå ut fra at det objektivt sett kreves en kvalifisert forverring av økonomien i prosjektet, og at lønnsomheten i prosjektet blir truet, for at vilkåret skal være oppfylt.

Tidlig avslutning med kompensasjon til kraftprodusenter vil ikke undergrave den økonomiske levedyktigheten til utbyggingsprosjekter. Kraftprodusenter vil i tilfelle kompenseres slik at elsertifikatberettigede prosjekter ikke kommer særlig dårligere ut enn ved fortsettelse av någjeldende ordning.

Den lave prisen på elsertifikater tilsier at heller ikke tidlig avslutning av elsertifikatsystemet uten kompensasjon vil undergrave den økonomiske levedyktigheten til prosjekter som mottar og selger elsertifikater til spotpris. Det er ikke utsikter til at elsertifikatprisen vil stige dersom

någjeldende ordning videreføres. Elsertifikatprisen er nå så lav at den ikke dekker stort mer enn administrasjonskostnadene i elsertifikatsystemet.

Det er trolig de kraftprodusenter som har inngått langsiktige avtaler om salg av elsertifikater til fastpris, som vil kunne oppleve de største tapene ved tidlig avslutning uten kompensasjon. Vann- og vindkraftproduksjon er normalt lønnsomt uten støtteordninger. Derfor kan man gå ut fra at den økonomiske levedyktigheten til prosjekter innen vann- og vindkraftproduksjon ikke vil undergraves av at elsertifikatsystemet avsluttes tidligere, selv om det skulle medføre større tap.

Det er større usikkerhet knyttet til lønnsomheten av f.eks. solenergiproduksjon. Dersom kraftprodusenter innen solenergi eller annen mindre lønnsom teknologi har inngått langsiktige avtaler om salg av elsertifikater til fastpris, kan det tenkes at de blir påført et økonomisk tap som i sin tur kan undergrave prosjektenes økonomiske levedyktighet. NVE er imidlertid ikke kjent med at det finnes slike kraftprodusenter.

Etter NVEs vurdering vil en tidlig avslutning av elsertifikatsystemet neppe være i strid med fornybardirektivet artikkel 6. Noe usikkerhet knytter seg til eventuelle kraftprodusenter som har inngått langsiktige avtaler om salg av elsertifikater til fastpris og hvor kraftproduksjonen ikke er lønnsom uten slike elsertifikater. Vi er ikke kjent med at det finnes slike kraftprodusenter.

2.3 Reglene om offentlig støtte

2.3.1 Utgangspunkter og vilkår

EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 oppstiller et generelt forbud mot offentlig støtte i EFTA-statene. Regelen er gjennomført i norsk rett ved EØS-loven og svarer til det generelle forbudet mot offentlig støtte i EU. Til utgangspunktet om at offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 er forbudt, følger det flere unntak. Formålet med reglene om offentlig støtte er å sikre at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS.

EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 lyder:

Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

Følgende seks vilkår må være oppfylt for at et tiltak skal utgjøre offentlig støtte etter bestemmelsen:

1. Mottaker av støtte er et foretak som utøver økonomisk aktivitet
2. Støtten gis av staten eller av statsmidler i enhver form
3. Støtten innebærer en økonomisk fordel for mottakeren
4. Støtten begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester
5. Støtten kan virke konkurransevridende

6. Støtten kan påvirke samhandelen mellom EØS-landene.

Da elsertifikatsystemet ble innført i Norge, ble det vurdert at ordningen med tildeling og annullering av elsertifikater ikke utgjorde offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Begrunnelsen for dette var at ordningen ikke innebar støtte gitt av «statsmidler» (vilkår 2): Den økonomiske fordel elsertifikatberettigede fikk gjennom salg av elsertifikater, kom som en funksjon av de elsertifikatberettigedes tilbud og den etterspørselen som skyldtes at de elsertifikatpliktige fikk et lovpålagt behov for elsertifikater.²⁸ Vurderingen bygde blant annet på EU-kommisjonens avgjørelse i notifikasjonen av den svenske elsertifikatordningen fra 2003. Innføringen av elsertifikatsystemet i Norge ble ikke notifisert til EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

2.3.2 Avslutning ved komprimering

Tidligere avslutning av elsertifikatsystemet vil kunne utløse nye vurderinger av om elsertifikatsystemet – og prosessen for avslutning av det – er i tråd med reglene om offentlig støtte. En avslutning av elsertifikatsystemet uten komprimering og kompensasjon vil imidlertid ikke være problematisk med hensyn til støttereglene.

Selv om hovedtrekkene i en komprimert elsertifikatordning vil være de samme som i någjeldende ordning, utløser endringene en ny vurdering opp mot statsstøtteregelverket. Utviklingen i praksis fra EU-domstolen og -kommisjonen tilsier at spørsmålet om støtten er gitt av «statsmidler» (vilkår 2) må vurderes noe grundigere nå enn da elsertifikatsystemet ble innført i Norge.

Vårt inntrykk er at både EU-kommisjonen og EU-domstolen i praksis legger til grunn at det er mer som utgjør «statsmidler» nå, sammenlignet med tidligere. Tradisjonelt har direkte transaksjoner mellom private aktører som produsenter og leverandører, der staten har forvaltet regelverket, blitt ansett for ikke å utgjøre «statsmidler» i støttesammenheng.²⁹ Dette er utgangspunktet også i dag. Imidlertid ser EU-domstolen og -kommisjonen nå nærmere på om systemet likevel innebærer støtte gitt av statsmidler. Det kan for eksempel være spørsmål om i hvilken grad staten har kontroll med midlene som overføres, enten som eier av Statnett SF eller ved at sluttbrukerne i realiteten blir pålagt en avgift av staten. Dersom staten ikke på noe tidspunkt har kontroll over midlene som går mellom kraftleverandører og kraftprodusenter, og sluttbrukerne kun får finansieringsforpliktelser gjennom avtale med kraftleverandører, er NVEs syn at en komprimert elsertifikatordning sannsynligvis ikke utgjør overføring av «statsmidler».

NVE mener at en komprimert elsertifikatordning sannsynligvis ikke innebærer at støtte gis av «statsmidler», men at konklusjonen ikke er like klar som den var da elsertifikatsystemet ble innført i Norge. Dersom man fant at en komprimert elsertifikatordning innebar støtte gitt av statsmidler – og man ville innføre en slik komprimert ordning i Norge – ville det utløse notifikasjonsplikt til ESA.³⁰ Ordningen ville sannsynligvis ha blitt godkjent,³¹ men dette ville ha vært en tidkrevende prosess.

²⁸ Prop.101 L (2010-2011) s. 42.

²⁹ C-379/98 – Preussen Elektra.

³⁰ Lov 4. mars 2022 nr. 7 om nasjonale saksbehandlingsregler i saker om offentlig støtte § 4.

³¹ Enten ved at ESA fant at det ikke skjer overføring av «statsmidler», eller at ordningen ble unntatt etter retningslinjene i CEEAG.

2.3.3 Avslutning med kompensasjon

Dersom tidligere avslutning av elsertifikatsystemet kombineres med kompensasjon til kraftprodusenter, blir spørsmålet om dette utgjør offentlig støtte i strid med EØS-avtalen.

Gis kompensasjonen fra det offentlige, er det ikke tvil om at den vil utgjøre "statsmidler" (vilkår 2). Også kompensasjon som formelt finansieres av sluttbrukerne, vil utgjøre statsmidler så lenge det offentlige på et eller annet tidspunkt har kontroll over midlene. Dette vil trolig være tilfellet dersom Statnett SF, eid av staten, skulle administrere en ordning med innkreving av midler fra sluttbrukere eller kraftleverandører og utbetaling til kraftprodusenter. Etter NVEs syn vil vilkåret om "statsmidler" trolig være oppfylt så lenge midlene ikke går direkte mellom private aktører, uten at det offentlige har kontroll med midlene på noe tidspunkt.

I det videre tar vi utgangspunkt i at kompensasjon utgjør støtte i form av «statsmidler». Spørsmålet blir om de øvrige vilkårene for offentlig støtte etter artikkel 61 nr. 1 er oppfylt.

Mottakere av kompensasjon ved tidligere avslutning av elsertifikatsystemet – kraftprodusenter – er foretak som utøver økonomisk aktivitet (vilkår 1). Videre vil tildeling av statsmidler (2) være besluttet av offentlige myndigheter (3) ved lov. Kompensasjon vil dessuten innebære en økonomisk fordel for kraftprodusenter i Norge, sammenlignet med en situasjon uten utdeling av elsertifikater (4). Spørsmålet er om kompensasjon i forbindelse med tidligere avslutning av elsertifikatsystemet kan vri konkurransen i markedet og påvirke samhandelen i EØS-området (vilkår 5 og 6). I praksis vurderes disse to vilkårene samlet.

Etter praksis fra EU-domstolen skal det lite til før en anser et støttetiltak for å vri, eller true med å vri, konkurransen. Konkurransen kan være påvirket selv om støttebeløpet er lite. Ettersom kraftmarkedet er grensekryssende, konkurrerer kraftprodusenter i Norge og Sverige med andre kraftprodusenter i EØS-området. Kompensasjon ved avslutning av elsertifikatsystemet vil være en fordel for norske og svenske kraftprodusenter. I utgangspunktet vil utbetaling av kompensasjon for forventede inntekter gjennom elsertifikatsystemet nok anses for å vri konkurransen i markedet og være egnet til å påvirke samhandelen i EØS.

I utgangspunktet vil altså avslutning av elsertifikatsystemet med kompensasjon til kraftprodusenter trolig oppfylle vilkårene for offentlig støtte. Dette medfører at en ordning med kompensasjon i utgangspunktet vil måtte notifiseres til ESA, som så vurderer om ordningen skal godkjennes. Dette kan være en tidkrevende prosess, og det er ikke sikkert hva ESAs konklusjon ville blitt.

2.3.4 Unntak for bagatellmessig støtte

Forordningen om bagatellmessig støtte, (EU) 2023/2831, gjør unntak fra det EU-rettslige støtteforbudet. Bagatellmessig støtte på opp til 300 000 euro til samme foretak i løpet av tre regnskapsår – *de minimis*-støtte – skal ikke anses for å oppfylle vilkårene for offentlig støtte og trenger ikke notifiseres, jf. artikkel 3 nr. 1 og 2. Begrunnelsen er at støtte på inntil 300 000 euro over tre regnskapsår ikke anses for å være konkurransevridende og ikke anses for å påvirke samhandelen i markedet. I tillegg til grensebeløpet oppstiller forordningen krav til fremgangsmåten for tildeling av bagatellmessig støtte. Forordningen er tatt inn i EØS-avtalen og er gjennomført i norsk rett ved forskrift om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte § 2.

Det avgjørende for om støtten kan gis som bagatellmessig støtte, er hvor mye bagatellmessig støtte det enkelte «foretak» mottar totalt i løpet av en treårsperiode, uavhengig av støttegiver og støtteordning. I statsstøttesammenheng vil et foretak ikke nødvendigvis være begrenset til en enkelt juridisk enhet.³² I et konsern vil f.eks. hele konsernet regnes som ett foretak. Det er altså ikke avgjørende at en kraftprodusent får utbetalt mindre enn 300 000 euro i kompensasjon ved tidligere avslutning av elsertifikatsystemet: Det er kun dersom foretaket som kraftprodusenten inngår i, mottar mindre enn 300 000 euro totalt i bagatellmessig støtte over en treårsperiode, at unntaket for bagatellmessig støtte får anvendelse.

Foreløpige beregninger tilsier at eventuelle utbetalinger av kompensasjon for tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil utgjøre mindre enn 300 000 euro per kraftprodusent. Dermed kan unntaket for bagatellmessig støtte være aktuelt. På nåværende tidspunkt har NVE imidlertid ikke oversikt over hvor mye bagatellmessig støtte det enkelte foretak har mottatt over en treårsperiode. Det er derfor usikkert om kompensasjon for tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil falle inn under unntaket for bagatellmessig støtte for den enkelte kraftprodusent.

Dersom eventuell utbetaling av kompensasjon ikke faller inn under unntaket for bagatellmessig støtte, vil ordningen som et utgangspunkt trolig utgjøre offentlig støtte i strid med EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1.

2.3.5 Konklusjon om offentlig støtte

NVE mener at statsstøttereglene ikke er til hinder for å avslutte elsertifikatordningen uten komprimering og kompensasjon.

Avslutning av elsertifikatordningen ved komprimering vil sannsynligvis heller ikke være i strid med støttereglene. Vurderingen av om støtte gis av «statsmidler», er imidlertid mer komplisert enn tidligere.

Etter NVEs syn vil avslutning med kompensasjon fra det offentlige i utgangspunktet utgjøre offentlig støtte i strid med støttereglene, som må notifiseres til ESA for nærmere vurdering. Dersom utbetalingen av kompensasjon faller inn under unntaket for bagatellmessig støtte, vil ordningen imidlertid være lovlig og unntatt notifikasjonsplikt.

2.4 Langsiktige elsertifikatavtaler og risikoen for rettstvister

2.4.1 Langsiktige elsertifikatavtaler

Tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil få betydning for elsertifikatavtaler som strekker seg lenger enn det nye avslutningstidspunktet. Her vurderer vi hvilke privatrettslige konsekvenser dette kan få.

NVE har ikke innblikk i de enkelte elsertifikatavtalene, men har gjennom spørreundersøkelse gjennomført av Sweco Sverige AB fått en viss oversikt over hvor mange avtaler som finnes, hvor langt de strekker seg i tid, og til dels hva de går ut på. Ut fra hva NVE har grunn til å tro, er det kun et fåtall elsertifikatavtaler som strekker seg lenger enn det som anses for å være tidligst

³² (EU) 2023/2831 art. 2 nr. 2.

mulige sluttdato, 1. januar 2028. Generelt varierer elsertifikatavtalene med hensyn til innhold. Noen avtaler setter fastpris for elsertifikater, mens andre gjelder kjøp til markedspris. NVE legger til grunn at betaling ytes samtidig med overføring av elsertifikater. NVE har ikke innblikk i om avtalene har bestemmelser for det tilfellet at elsertifikatsystemet avsluttes tidligere.

Ved avslutning av elsertifikatsystemet opphører kraftleverandørenes elsertifikatplikt. Dermed faller kraftleverandørers behov for nye elsertifikater bort. Det samme gjør kraftprodusentenes tilgang på nye elsertifikater. Disse kan i prinsippet ha lagrede elsertifikater, men vi antar at det ikke vil være mulig å registrere overføring av elsertifikater mellom aktører når elsertifikatsystemet er avsluttet. Kraftprodusenter kan altså ikke levere elsertifikater i henhold til avtale etter at elsertifikatsystemet er avsluttet.

Ut fra disse forutsetningene vil i utgangspunktet ingen av partene ha interesse av at elsertifikatavtalene opprettholdes. Det er ikke grunn til å tro at avslutning av elsertifikatsystemet vil utløse kontraktsrettslige erstatningskrav på grunn av avtalebrudd. Sannsynligvis vil også partene bli enige om å oppheve avtalen ved elsertifikatsystemets slutt. Hvordan dette går for seg, vil være gjenstand for forhandlinger mellom partene. NVEs vurdering er at dette sannsynligvis ikke vil by på problemer.

Noen elsertifikatavtaler kan ha bestemmelser om oppsigelse. Ensidig oppsigelse kan være aktuelt dersom avtalepartene ikke skulle komme til enighet om opphevelse av avtalen. Slik oppsigelse krever typisk varslings i god tid. Dersom tidlig avslutning av elsertifikatsystemet blir kommunisert fra myndighetene i god tid før ordningen avsluttes, vil parter med slik oppsigelsesbestemmelse i avtalen ha tid til både å forhandle om avslutning av avtalen og eventuelt varsle oppsigelse.

For løpende, tidsubestemte avtaler finnes det også anledning til ensidig oppsigelse etter ulovfestede obligasjonsrettslige prinsipper. Dette er sannsynligvis mindre aktuelt når det gjelder elsertifikatavtaler, fordi avtalene ofte er tidsbestemte.

I ytterste konsekvens kan en tvist som springer ut av elsertifikatavtalen, tas inn for retten. I så tilfelle kan en part tenkes å påberope seg avtaleloven § 36, som gir retten mulighet til å endre eller sette til side avtaler «for så vidt det ville virke urimelig (...) å gjøre den gjeldende», jf. første ledd. Ved denne avgjørelsen skal det blant annet tas hensyn til «senere inntrådte forhold». Selv om domstolene opererer med en høy terskel for å gå inn og endre avtaler mellom profesjonelle parter, kan det tenkes at bestemmelsen kan brukes i et tilfelle der en part hevder kontraktsbrudd etter at elsertifikatsystemet er avsluttet. Et annet mulig grunnlag for å gå fra avtalen kan være bestemmelser i den enkelte avtale om force majeure. NVE vurderer sannsynligheten for en slik tvist til å være liten.

NVE vurderer at tidlig avslutning av elsertifikatsystemet bare i begrenset grad vil kunne føre til privatrettslige tvister mellom partene i elsertifikatavtaler.

2.4.2 Søksmål mot staten

NVE anser risikoen for erstatningssøksmål mot staten som liten. Tapet for den enkelte aktør vil være begrenset, og det vil trolig være vanskelig å etablere et erstatningsrettslig ansvarsgrunnlag. Eventuelle erstatningssøksmål mot staten vil sannsynligvis bygges på ett eller flere av de rettsgrunnlagene som er gjennomgått i punkt 2.2.2 til 2.2.4. Som det fremgår av de nevnte punktene, er NVEs vurdering at aktører i elsertifikatsystemet, fortrinnsvis kraftprodusenter, ikke vil nå fram med å hevde at disse reglene er brutt.

2.5 Tidligst mulige avslutningsdato

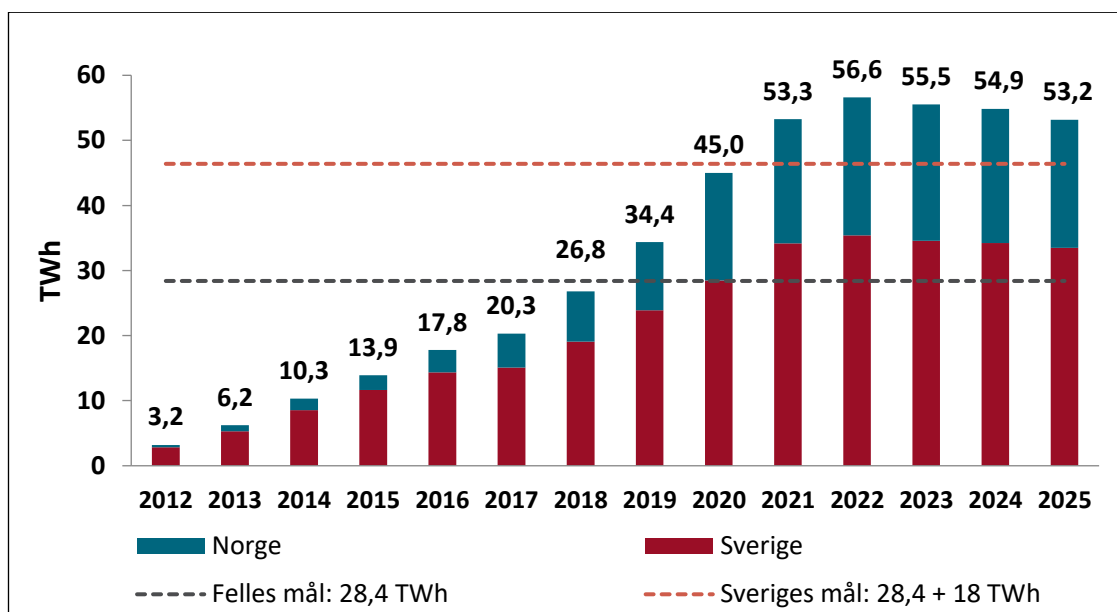
I prinsippet kan Stortinget vedta en lov om tidligere avslutning av elsertifikatsystemet i løpet av kort tid. Vi går imidlertid ut fra at Energidepartementet skal vurdere denne utredningen fra NVE og sende eventuelt forslag om tidligere avslutning på høring, før et eventuelt lovforslag fremmes i Stortinget. Derfor anslår NVE at en lov om tidligere avslutning av elsertifikatloven ikke vil vedtas før tidligst i løpet av 2026. Det er vanlig å legge lovers ikrafttredelsestidspunkt til årsskiftet. Dersom Stortinget vedtar lovendringen i 2026, vil den da typisk tre i kraft 1. januar 2027.

Som det fremgår av punktene ovenfor i dette kapittelet, vil avslutningstidspunktet for elsertifikatsystemet kunne være et relevant moment ved vurderingen av om tidlig avslutning er forenlig med reglene i Grunnloven § 97 og EMK P1-1. I de juridiske vurderingene har NVE lagt til grunn et avslutningstidspunkt rundt 1. januar 2028. NVE vurderer at en eventuell avslutning av elsertifikatsystemet ikke haster. Den må også koordineres med svenske myndigheter. Selv om avslutningstidspunktet ikke nødvendigvis er avgjørende for lovligheten av tidlig avslutning av elsertifikatsystemet, anser NVE det for hensiktsmessig – både rettslig og praktisk – at avslutningstidspunktet (lovendringens ikrafttredelsestidspunkt) ikke settes tidligere enn 1. januar 2028.

3 Status for elsertifikatsystemet og markedet

3.1 Utbygging, utmelding og annullering

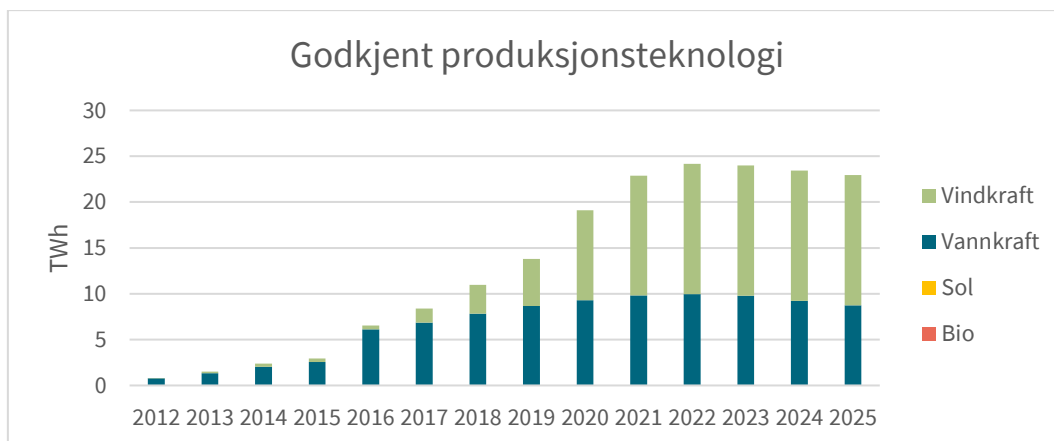
Målet om 28,4 TWh ny kraftproduksjon ble nådd i mai 2019 og det utvidede målet på 46,4 TWh i 2030 ble nådd i mars 2021³³. Figur 1 viser utbyggingen av fornybar kraft i Norge og Sverige siden 2012. De stiplede linjene viser det felles målet på 28,4 TWh og det utvidede målet på 46,4 TWh. Toppen på godkjent produksjon i målet var i 2022 med 56,6 TWh. Flere anlegg ble satt i drift mot slutten av 2021, men fikk ikke godkjent søknaden om godkjenning av anlegg for deltagelse i elsertifikatordningen før i 2022.



Figur 1 Produksjon godkjent innenfor målet i elsertifikatordningen i Norge og Sverige per august 2025.

I begynnelsen var den godkjente produksjonen i Norge dominert av vannkraft frem til 2020 og 2021 hvor det ble godkjent mye vindkraft i ordningen. Det kommer av at flere store vindparker ble satt i drift på dette tidspunktet.

³³ [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](#)



Figur 2 Utbygging av fornybar energi per teknologitype i Norge.

Den godkjente normalårsproduksjonen har blitt redusert siden toppen i 2022. Det skyldes i hovedsak utmeldinger fra ordningen hvor de første kraftverkene meldte seg ut sommeren 2022. Per mai 2025 så er det totalt 74 kraftverk som har meldt seg ut på norsk side, med en samlet normalårsproduksjon på 0,768 TWh. Alle kraftverkene som har meldt seg ut er vannkraftverk. I Sverige har ca. 2400 anlegg meldt seg ut siden juli 2022 med følgende normalårsproduksjon:

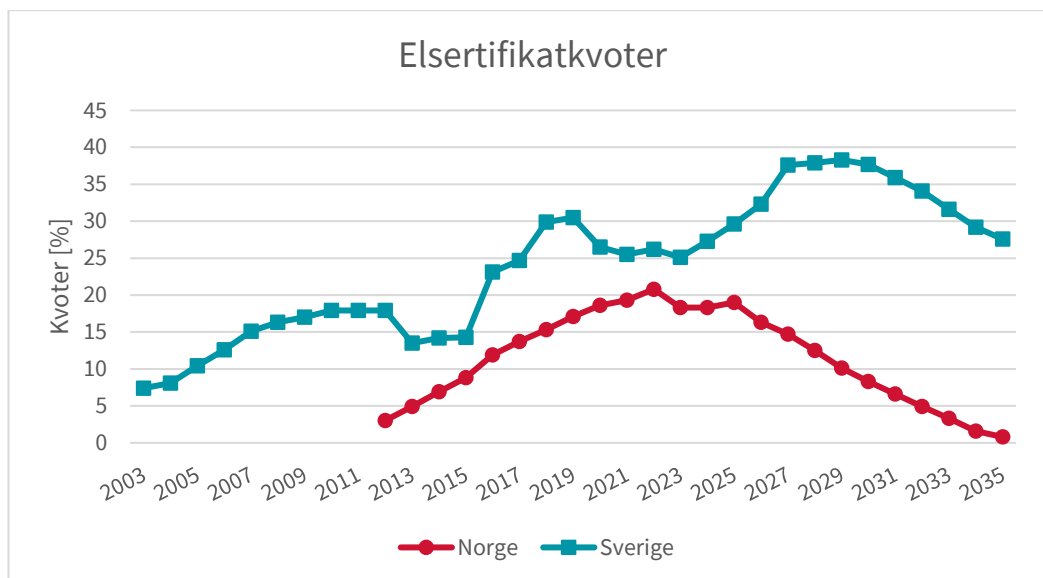
- Vannkraft: 0,39 TWh.
- Sol: 0,05 TWh.
- Vind: 0,89 TWh.
- Bio: 0,17 TWh.

Aktører trekker ofte trekker ofte frem lav merinntekt fra elsertifikatordningen og at de får en bedre pris på opprinnelsesgarantier, som årsaker til å melde seg ut av ordningen³⁴. Hittil i 2025 har kun to norske kraftverk forlatt ordningen. Det kan skyldes at aktørene venter på oppdaterte signaler fra myndighetene siden oppdraget om å utrede en mulig avslutning av elsertifikatsystemet ble offentliggjort 13. desember 2024. I Sverige kan kraftverk som har trukket seg fra ordningen melde seg inn igjen. Dette er ikke en mulighet i Norge.

Figur 3 viser de historiske og fremtidige elsertifikatkvotene for Norge og Sverige. Elsertifikatkvotene er regulert i forskrift om elsertifikater § 19a. Neste års kvote revideres hvert år i forbindelse med teknisk justering³⁵.

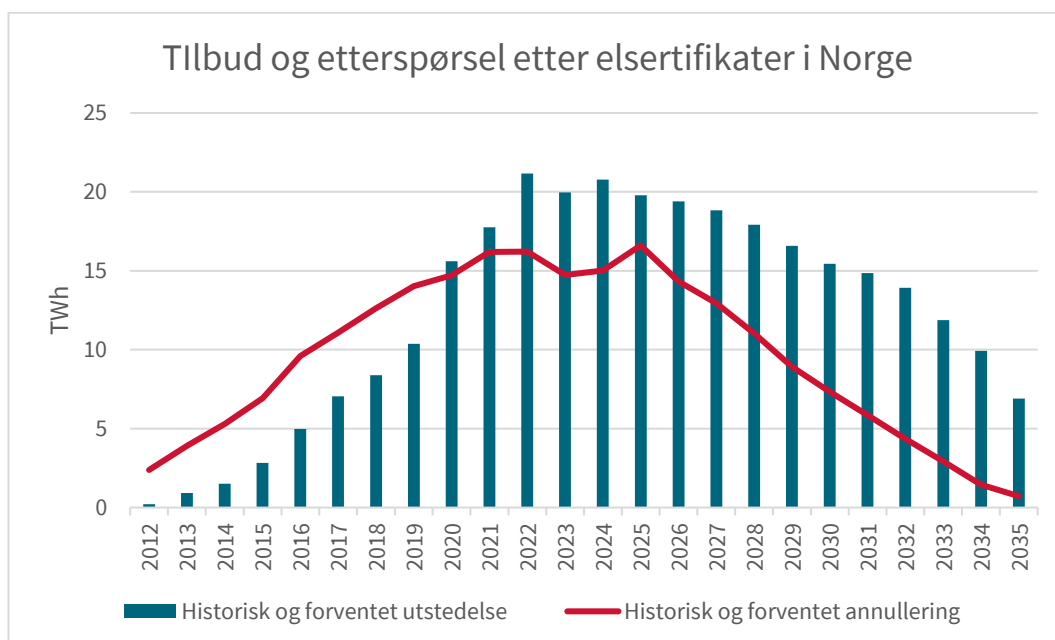
³⁴ Opprinnelsesgarantier fra kraftverk som mottar støtte er mindre etterspurt i markedet enn opprinnelsesgarantier fra kraftverk som ikke mottar støtte.

³⁵ [Teknisk justering - NVE](#)



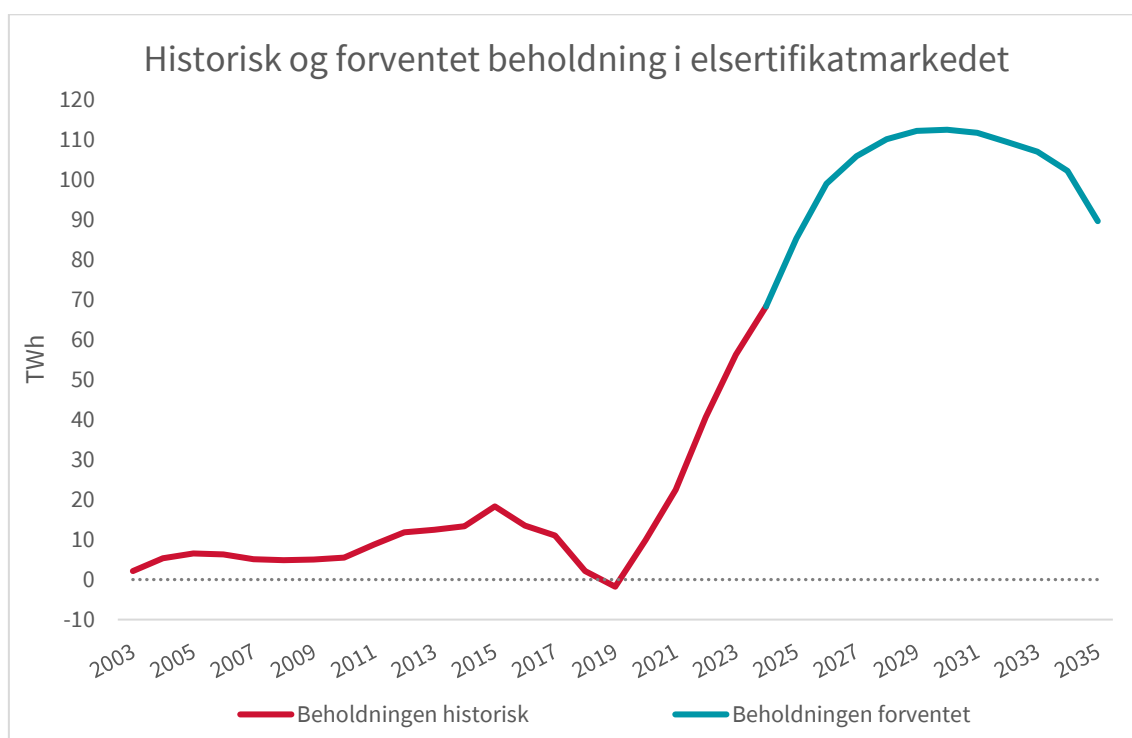
Figur 3 Historiske og fremtidige elsertifikatkvoter for Norge og Sverige.

Frem til 2020 hadde Norge isolert sett et underskudd på elsertifikater, hvor det ble annullert flere elsertifikater enn det ble utstedt. Dette ble løst ved at norske elsertifikatpliktige aktører kjøpte elsertifikat fra svenske tilbydere. Fra 2020 og ut ordningens planlagte levetid forventes tilbudet av elsertifikater å overgå etterspørselen isolert i Norge og for det felles markedet. Tilbud og etterspørsel isolert sett for Norge vises i Figur 4.



Figur 4: Historisk og forventet utstedelse og annullering av elsertifikater i Norge. Faktisk utstedelse og annullering er tom. 2024. Forventet utstedelse etter 2024 er basert på historisk produksjon og inkluderer både målet og overgangsordningen

Med 54,9 TWh ny produksjon i ordningen ved utgangen av 2024 er det godkjent 8,5 TWh mer produksjon enn målsetningen på 46,4 TWh. Av 54,9 TWh samlet ny produksjon så er 20,7 TWh i Norge og 34,2 TWh i Sverige. Overoppfyllelsen av produksjonsmålet fører til at det vil bli utstedt flere elsertifikater enn det blir annullert. Dette er illustrert i figuren under hvor utviklingen i beholdningen vises. Beholdningen gir et estimat på hvor mange elsertifikater som er i omløp, eller ikke er blitt annullert. Etter annulleringen for 2024 tilsvarer elsertifikatbeholdningen 68 TWh. Siden 2020 har beholdningen gradvis økt og den er forventet å nå en topp tilsvarende 112 TWh i 2030 før den gradvis reduseres til 90 TWh etter siste annullering for året 2035. Det betyr at det er forventet at om lag 90 millioner elsertifikater aldri vil bli annullert.



Figur 5 Historisk og forventet felles beholdning i elsertifikatmarkedet ved utgangen av 2024.

3.2 Prisutvikling og transaksjoner

På grunn av den forventede beholdningens størrelse har prisen på elsertifikater blitt ytterligere redusert siden forrige kontrollstasjon i 2022³⁶. Prisutviklingen på elsertifikater fra januar 2012 til mai 2025 vises i Figur 6. Den gjennomsnittlige spotprisen på elsertifikater i januar 2025 var 0,36 kr. per elsertifikat, nesten 2 kr. lavere enn januar 2021 da prisen var 2,22 kr. per elsertifikat. Det vises nærmere i Figur 7 med et utsnitt av markedsprisen fra januar 2021. Det er et betydelig fall fra september 2018 hvor elsertifikatprisen var på sitt høyeste med 230,67 kr. per elsertifikat. Pristoppen i 2018 kan skyldes en midlertidig fare for knapphet på elsertifikater. Det vises også i beholdningen for 2018 og 2019.

³⁶ Kontrollstasjon 2023 [NVE Rapport](#)



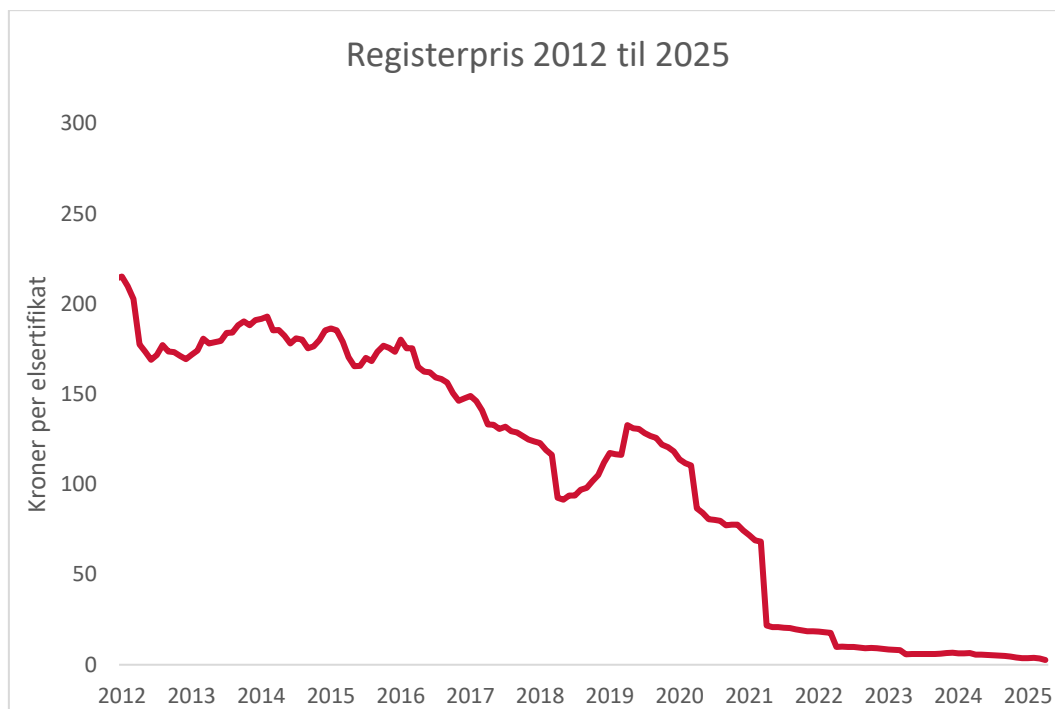
Figur 6 Markedspris på elsertifikater fra 2012 til 2025.



Figur 7 Markedspris på elsertifikater fra januar 2021 til mai 2025.

Dagens markedspris på elsertifikater reflekterer de administrative kostnadene og avgiftene produsentene har ved å delta i ordningen. Både det norske registeret NECS og det svenske registeret Cesar har et kontoholdergebyr på 0,01 kr. per elsertifikat, per kvartal. I tillegg betaler norske produsenter et utstedelsesgebyr på 0,25 kr. per elsertifikat. Det er derfor rimelig å anta

at markedsprisen på elsertifikater holdes oppe av de to gebyrene i tillegg til produsentenes administrative kostnader. Markedsprisen ligger i dag på 0,36 NOK per elsertifikat³⁷.

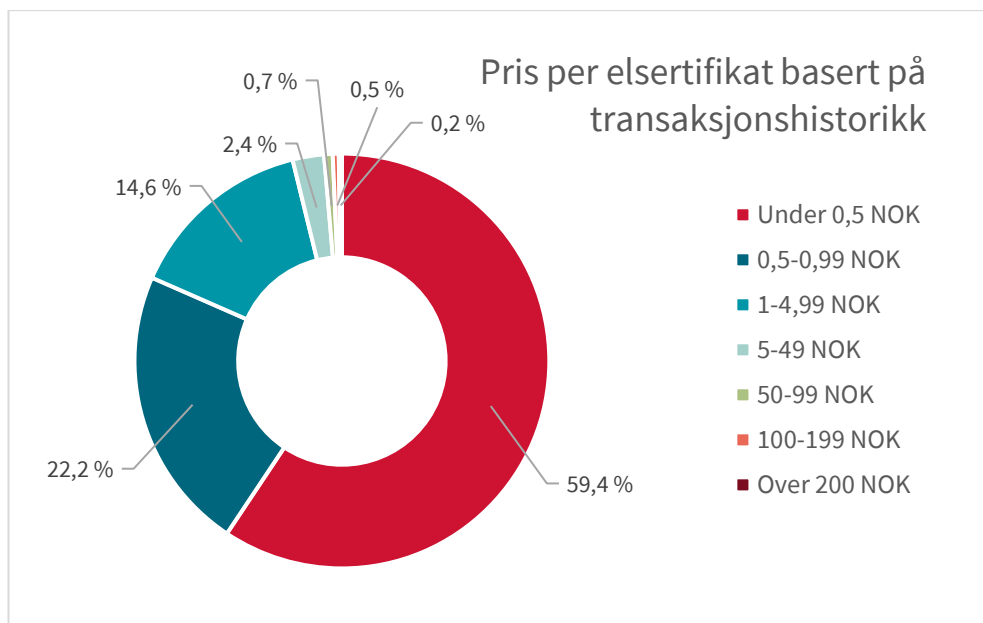


Figur 8 Registerprisen på elsertifikater fra 2012 til 2025.

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. Registerprisen er definert som den volumveide gjennomsnittsprisen de siste 12 månedene. Markedsprisen gir en indikasjon på verdien av et elsertifikat på et gitt tidspunkt. Registerprisen kan derfor ikke betraktes som en markedspris for elsertifikater. Registerprisen har nesten 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 markedsprisen.

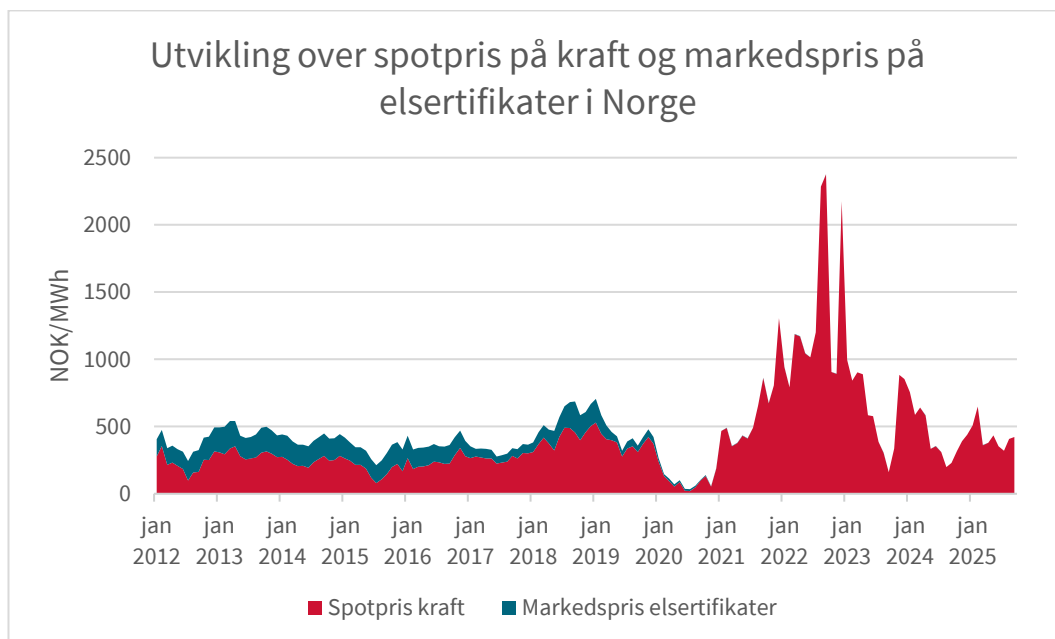
Når ett eller flere elsertifikat overføres mellom aktører i elsertifikatregistrene skal pris per elsertifikat oppgis i transaksjonen. I Figur 9 vises prisnivået per elsertifikat i perioden 1. april 2024–31. mars 2025, basert på transaksjonshistorikk i Norge og Sverige. Figuren viser at en overvekt av elsertifikater er overført med en pris under 50 øre. Nesten 82 prosent av elsertifikater ble overført til en angitt pris under 1 krone per elsertifikat, mens 1,4 prosent ble registrert med en overføringspris over 50 kroner per elsertifikat.

³⁷ Gjennomsnittlig pris i perioden april 2024–mars 2025.



Figur 9 Pris per elsertifikat basert på transaksjonshistorikk i NECS og Cesar mellom 1. april 2024 og 31. mars 2025. Inkludert import og eksport. Samlet transaksjonsvolum i perioden er 87,4 millioner elsertifikat.

Fra 2012 til 2019 utgjorde elsertifikater en større andel av det mulige inntektsgrunnlaget til produsenter bestående av elsertifikater og spotpris på kraft sammenlignet med i dag. Dette vises i Figur 10 hvor markedsprisen på elsertifikater er lagt på spotprisen på kraft³⁸.

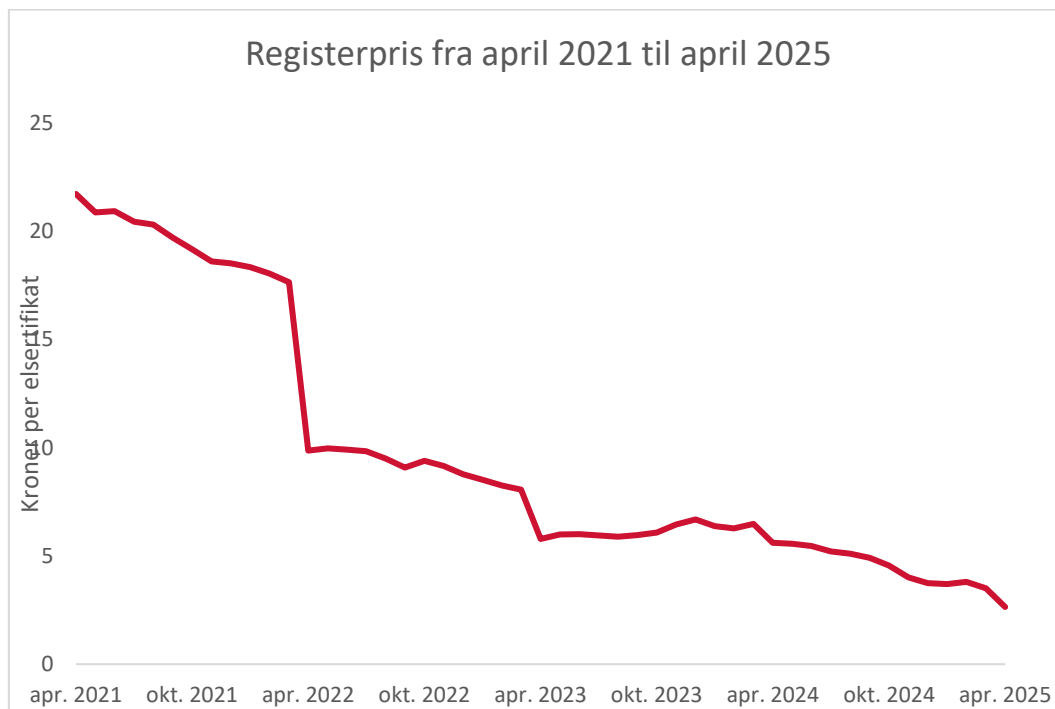


Figur 10 Utvikling i spotpris på kraft og markedspris på elsertifikater i Norge. Spotprisen er den gjennomsnittlige spotprisen fra alle prisområdene.

³⁸ Gjennomsnittlig spotpris i de fem prisområdene i Norge.

Både registerprisen og markedsprisen publiseres i myndighetenes kvartals- og årsrapporter om elsertifikatmarkedet. I Figur 11 vises utviklingen i registerpris fra april 2021. I elsertifikatsammenheng refereres det oftest til registerprisen fra perioden 1. april til 31. mars. Dette er prisen som danner grunnlaget for avgift for manglende annullering av elsertifikater. Registerprisen ligger i dag på 2,64 NOK per elsertifikat³⁹. Siden annulleringen av elsertifikater skjer den 1. april, omsettes den største andelen av elsertifikater i løpet av mars, som vist i Figur 11.

Det gjenspeiles også i grafen som viser prisen i Figur 8, med en tydelig reduksjon i prisen hver april siden 2020.

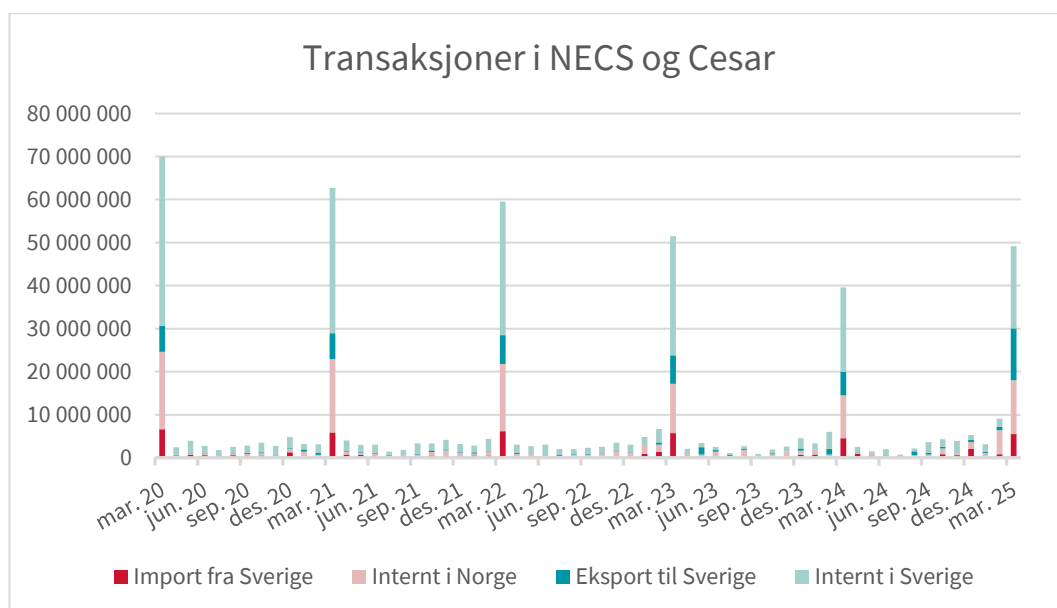


Figur 11 Registerpris på elsertifikater fra april 2021 til april 2025

Handelen med elsertifikater foregår bilateralt mellom kjøper og selger. Elsertifikater utstedt til produsenter i Norge kan eksporteres og selges til svenske elsertifikatpliktige og brukes for å

³⁹ Registerpris for perioden 1. april 2024 – 31. mars 2025.

oppfylle kvoteplikten i Sverige, og motsatt. Eksport fra et norsk ståsted betyr at et elsertifikat flyttes fra det norske registret NECS til det svenske registeret Cesar.



Figur 12 Transaksjoner i elsertifikatregisteret NECS og Cesar.

Figur 12 viser transaksjonene i elsertifikatregisteret NECS fordelt på interne transaksjoner, import og eksport. Figuren viser at nesten all likviditet i elsertifikatmarkedet skjer i mars, som er like før annulleringen av elsertifikater som finner sted 1. april, eller første arbeidsdag etter. Det er også flere transaksjoner internt i registrene enn import og eksport som kan bety at produsentene foretrekker å selge «lokalt» fremfor å eksportere elsertifikatene.

4 Konsekvenser for ulike aktører

Energimyndigheten og NVE har gitt Sweco Sverige AB i oppdrag å gjennomføre en spørreundersøkelse med utdypende oppfølgingsintervjuer om konsekvenser for ulike aktører av en mulig tidlig avslutning av elsertifikatsystemet⁴⁰. Undersøkelsen tar også opp administrasjonskostnader og handel med elsertifikater. Undersøkelsen ble sendt til et utvalg på ca. 2000 aktører bestående av produsenter, elsertifikatpliktige og meglere av elsertifikater i Norge og Sverige.

4.1 Utvalg i spørreundersøkelsen

Utvalget i spørreundersøkelsen består av kraftprodusenter, elsertifikatpliktige og aktører som handler med elsertifikater (tradere) innenfor elsertifikatsystemet i henholdsvis Norge og Sverige. Avgrensningene for de forskjellige kategoriene vises i Tabell 1. Valgte kriterier inkluderte tilnærmet all norsk kraftproduksjon innenfor ordningen og utelukket 0,1 prosent av den svenske kraftproduksjonen som har tildeling til en periode mellom 2028 og 2035.

	Norge	Sverige
Produsenter	Organisasjoner med produksjon på ≥ 100 MWh per år og som er godkjent for tildeling til en periode mellom 2028 og 2035.	Organisasjoner med en sammenlagt produksjon på ≥ 100 MWh per år og som er godkjent for tildeling til en periode mellom 2028 og 2035.
Elsertifikatpliktige	Elsertifikatpliktige med beregningsrelevant forbruk på ≥ 1000 MWh per år.	Elsertifikatpliktige med beregningsrelevant forbruk på ≥ 1200 MWh per år.
Tradere	Alle tradere som handler med elsertifikat i det norske elsertifikatregisteret NECS.	Alle rene tradere som handler med elsertifikat i det svenske elsertifikatregisteret Cesar

Tabell 1 Kriterier for utvalget for de respektive aktørtypene og landene.

Når det gjelder produsenter, så ble aktører med ett eller flere anlegg som har avsluttende tildelingsdato etter 2028 og normalårsproduksjon større enn 100 MWh (100 elsertifikater) valgt ut. Produsenter med avsluttende tildelingsdato før 2028 vil mest sannsynlig ikke bli påvirket av en tidligere avslutning av ordningen. Kriteriet med tildelingsdato vil i all hovedsak gjelde for

⁴⁰ Enkätundersökning om ett eventuellt tidigare avslut av elsertifikatsystemet - Undersökning genomförd i Sverige och Norge bland producenter, kvotpliktiga och traders. Kompletterad med uppföljande intervjuer. Sweco Sverige AB 2025

kraftverk som er en del av overgangsordningen⁴¹ og kraftverk som allerede har meldt seg ut av ordningen.

Aktører	Antall som mottok spørreskjema	Antall totalt
Produsenter	473	508
Elsertifikatpliktige	172	243
Tradere	24	24

Tabell 2 Antall norske aktører som mottok spørreskjema og aktører i ordningen totalt.

4.2 Metode og svarfrekvens

Innsamling av data ble gjennomført ved en digital undersøkelse som ble sendt ut til respondentene via e-post, med en unik lenke til den aktuelle organisasjonens undersøkelse. Innsamling av besvarelser foregikk mellom 18. mars og 16. april 2025. Det ble også gjennomført oppfølgingsintervju innenfor rammen av oppdraget, med utvalgte respondenter som i undersøkelsen hadde oppgitt at de kunne kontaktes for oppfølgingsspørsmål. Intervjuene ble gjort med både svenske og norske aktører og bare med aktørtypen produsenter. To av de utvalgte respondentene var både produsent og elsertifikatpliktig.

I oppfølgingsintervjuene ble aktørene bedt om å svare på et eller to spørsmål som ble stilt på forhånd basert på svar de hadde gitt i spørreundersøkelsen. Totalt ble det gjennomført 22 oppfølgingsintervju som omfattet 25 svar på spørreundersøkelse. Intervjuene ble gjennomført i perioden 13.-27. mai 2025.

Valg av variabler og spørsmål ble tatt i samarbeid mellom Sweco og Energimyndigheten, samt NVE. Undersøkelsen består av i hovedsak tre deler. En innledende del med spørsmål om konsekvenser av en tidlig avslutning av elsertifikatsystemet, en etterfølgende del med spørsmål om handel og avtaler for elsertifikater og en avsluttende del med spørsmål om øvrige synspunkter og samtykke til en eventuell ny kontakt for oppfølgingsintervju.

Total svarte 103 respondenter på den norske undersøkelsen og 260 respondenter svarte på den svenske undersøkelsen. Svarandelen var dermed 17 prosent i Norge og 23 prosent i Sverige.

4.3 Representativitet

Sweco har gjennomgått representativiteten respondentene og den statistiske sikkerheten i undersøkelsen. Mindre skjevheter blir kommentert, men vurdert av Sweco til å spille en mindre rolle for bruken av dataene til det tiltenkte formålet. Et unntak er aktørgruppen tradere, som har veldig få respondenter. Dette blir kommentert av Sweco i analysen og vil ikke løftes opp som svar som kan representere aktørtypen. Sweco vurderer videre at undersøkelsen har

⁴¹ Overgangsordningen gjelder anlegg som ble satt i drift før 1. januar 2012. De har en redusert tildelingsperiode satt 15 år fra godkjenningsdato, fratrullet tiden anlegget har vært i drift før 1. januar 2012.

relativt få svakheter og høy pålitelighet for videre analyser, i hvert fall for de fleste spørsmålene.⁴²

NVE har sett på hvor stor andel av den gjenværende tildelingen av elsertifikater produsentene som har svart på undersøkelsen står for. Det var 64 norske produsenter som svarte på spørreundersøkelsen, som gir en svarandel blant norske produsenter på 13 prosent. De 64 produsentene er beregnet til å stå for 10 prosent av den gjenværende tildelingen av elsertifikater fra 2028.

4.4 Oppsummering norske resultater

Nedenfor beskrives spørreundersøkelsens resultater for norske aktører. Avslutningsvis presenteres en kort analyse av forskjellene mellom de norske og de svenske respondentenes svar slik de framkommer i undersøkelsen. Produsenter og kvotepliktige deles inn i tre størrelsesintervaller (se Tabell 3) for å muliggjøre en mer nyansert analyse av resultatet.

Aktørstørrelse	Intervall i årlig tildeling eller kvoteplikt
Liten	<5 000 elsertifikat
Medium	5 000-99 999 elsertifikat
Stor	≥ 100 000 elsertifikat

Tabell 3 Størrelsesintervall for produsenter og elsertifikatpliktige.

Det er en overvekt av de norske respondentene (75 prosent) som mener at en tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil være positivt for dem. Det gjelder for både produsenter og elsertifikatpliktige. 82 prosent av de norske aktørene som har svart på undersøkelsen mener at en tidligere avslutning ikke vil medføre noen negative konsekvenser for dem. For de aktørene i undersøkelsen som mener en tidlig avslutning vil slå negativt ut, så er reduserte inntekter den hyppigst forekommende begrunnelsen, etterfulgt av utfordringer knyttet til langsiktige avtaler. For de fleste aktørene er det bortfallet av administrative kostnader som gjør at de ser positivt på en tidlig avslutning av systemet. Dette framkommer i resultatene fra undersøkelsen samt oppfølgingsintervjuene. Både produsenter og elsertifikatpliktige i Norge og Sverige mener at de administrative kostnadene har vært stabile den siste tiden.

Produsentene som har svart på undersøkelsen har svart at de aller fleste elsertifikatene selges til spotpris. Enten igjennom avtaler til spotpris (77 prosent) eller direkte til foretak til spotpris (11 prosent). 12 prosent av elsertifikatene er oppgitt solgt til fastprisavtaler. På produsentnivå svarer 5 prosent av produsentene at de har en løpende eller fremtidig fastprisavtale på salg av elsertifikater.

Ni prosent av de elsertifikatpliktige respondentene har svart at de har en fastprisavtale. Ingen av de elsertifikatpliktige aktørene har svart at kjøp og administrasjon av elsertifikater har en stor økonomisk påvirkning på dem.

⁴² Enkätundersökning om ett eventuellt tidigare avslut av elcertifikatsystemet - Undersökning genomförd i Sverige och Norge bland producenter, kvotpliktiga och traders. Kompletterad med uppföljande intervjuer, Sweco Sverige AB, 2025

4.5 Oppsummering av spørreundersøkelsen blant svenske og norske aktører som handler med elsertifikater

Det kom inn åtte svar fra svargruppen «tradere», derav to svar fra norske aktører som handler med elsertifikater. Dette er aktører som har elsertifikatkonto i NECS.

Halvparten av respondentene i aktørgruppen oppgir at en tidlig avslutning av elsertifikatordningen ville få positive konsekvenser for dem, blant annet i form av redusert administrasjon. Samtidig oppgir halvparten av aktørene at en tidlig avslutning vil få negative konsekvenser. Tre av aktørene forklarer dette med at de har løpende eller framtidige fastprisavtaler som vil bli negativt påvirket. En aktør som oppgir at en negativ virkning ville være redusert lønnsomhet, oppgir at ingen elsertifikater ble solgt i 2024. Fire av respondentene oppgir at handelen med elsertifikater har minket de siste tre årene.

Flere av aktørene har en forventning om at prisnivåene for elsertifikater skulle ligge på et visst nivå, som har utgjort et beslutningsgrunnlag ved investeringer. To aktører uttaler at grunnprinsippene om annullering i henhold til besluttede kvoter må beholdes ved en eventuell tidlig avslutning.

I svarene på undersøkelsen blandes, ifølge Sweco, meninger som er handelsaktørenes egne med perspektivet til kundene de representerer. Kundene kan inkludere både elsertifikatpliktige og produsenter. En aktør oppgir at den svarer for sine kunders regning, mens en annen skriver at de har gjort investeringer i produksjonsanlegg basert på forventede inntekter. Det er derfor usikkert om svarene fra de respondentene som er registrert som tradere samsvarer med aktørgruppen traderes hensyn og behov.

4.6 Analyse av forskjeller mellom Norge og Sverige

Funnene i spørreundersøkelsen er i hovedsak i overensstemmelse mellom de norske og svenske aktørene. Nedenfor beskrives de viktigste forskjellene som er identifisert i undersøkelsen.

Norske aktører er mer positive til en tidlig avslutning av ordningen enn de svenske. 75 prosent av de norske respondentene svarer at de ser positive konsekvenser, mens 18 prosent av de norske respondentene ser negative konsekvenser av en tidlig avslutning av ordningen. Blant de svenske respondentene er 65 prosent positive, mens 31 prosent ser negative konsekvenser med en tidlig avslutning av ordningen.

Basert på svarene fra produsentene, selges 88 prosent av alle elsertifikater til markedspris i Norge, mens i Sverige er tallet 77 prosent. Dette indikerer at flere aktører i Norge selger sine avtaler til markedspris sammenlignet med Sverige. Denne antakelsen styrkes av at andelen produsenter som oppgir å ha fastprisavtale var 5 prosent i Norge og 17 prosent i Sverige.

I dag vurderer de fleste produsenter i undersøkelsen at salg av elsertifikater ikke utgjør et betydelig bidrag til lønnsomheten for anleggene deres. Dette synet er vanligere blant produsentene i Norge der 80 prosent har dette synet, enn i Sverige der 64 prosent er av samme oppfatning.

Av spørreundersøkelsens fritekstsvar som er koblet til forskjellige spørsmål, framgår det en misnøye med prisutviklingen blant ordningens produsenter. Dette gjelder i hovedsak en misnøye med at store investeringer eller tilkoblingsavgifter ikke tilbakebetales gjennom salg av

elsertifikat på grunn av at markedsprisen har sunket og dermed har lav verdi. Misnøyen vurderes ut ifra fritekstsvarene å være noe større eller ha en høyere forekomst på svensk side sammenlignet med norsk side.

4.7 Oppfølgingsintervjuer

I etterkant av spørreundersøkelsen, ble det gjennomført 22 oppfølgingsintervjuer med produsenter, både norske og svenske. De ble spurt hvordan de administrative kostnadene ved ordningen har endret seg de siste tre årene, hvorfor aktørene blir værende i systemet selv om det er forbundet med ingen eller lav lønnsomhet for dem, og hva som er resonnementet bak å lagre elsertifikater framfor å selge dem.

4.7.1 Endringer i administrative kostnader

Både aktører som oppgir at de administrative kostnadene har økt, minket eller er uendret, fikk spørsmål om årsaken til dette.

Aktører som oppgir at kostnadene har økt, har forklart at det er den relative kostnaden som har økt. Ettersom inntektene har gått ned mens administrasjonen av sertifikatene er den samme, oppleves kostnaden å ha økt. En aktør mener imidlertid at den faktiske kostnaden har økt, fordi det er vanskeligere for dem å finne kjøpere til elsertifikatene.

Aktører som oppgir at kostnadene er uendret, uttaler at kostnadene de har koblet til dette er veldig små til ubetydelige. For eksempel oppgir en aktør at de har tegnet fullmakt med strømleverandøren som gjør at de ikke selv trenger involveres i salget. Andre aktører har kontrakter som løper uten at endringer er gjort.

Aktører som oppgir at de administrative kostnadene har minket, har gjort et aktivt valg om å vie mindre oppmerksomhet til handelen med elsertifikater. Dette begrunner de med det lave nivået på godtgjørelse fra sertifikatsalget. Redusert interesse for elsertifikatenes prisutvikling nevnes også blant aktører som har oppgitt at kostnadene har økt som følge av indeksregulering av godtgjørelse til ekstern forvalter. Det vises også til at forvalteren ikke legger mye engasjement i å følge med på prisutviklingen.

4.7.2 Aktører blir værende i systemet til tross for lav lønnsomhet

Av Swecos rapport framgår det at det blant respondentene er et antall produsenter som blir værende i ordningen til tross for at de oppgir at handel med elsertifikater ikke har betydning for lønnsomheten for de anleggene som tildeles sertifikater, eller også at handelen gir større kostnader enn inntekter. Det er frivillig å delta og at de kan forlate ordningen når de måtte ønske. Flere av dem oppgir også at de ser positivt på en tidlig avslutning av systemet, ifølge Sweco. Flere respondenter svarer at de blir værende i ordningen for å ha muligheten til å selge elsertifikater ved en mulig framtidig økning i prisen som følge av at mange produsenter forlater systemet før tiden. Dette er et resonnement både fra respondenter som ikke har tro på at en slik situasjon vil oppstå, og dem som har det, oppsummerer Sweco.

Basert på svarene i intervjuene, kommer det ifølge Sweco fram at det hos noen av aktørene er manglende forståelse for og innsikt i elsertifikatsystemet. Det framkommer også at det ikke alltid er den personen som er best egnet til å besvare spørreundersøkelsen som har svart.

4.7.3 Noen produsenter velger å lagre elsertifikat

Noen respondenter svarer at de selger elsertifikater sammen med strømsalg, der elsertifikatene oppfyller en avtale som innebærer andre verdier enn bare inntekter fra

elsertifikater. En aktør som er elsertifikatpliktig, håndterer elsertifikater i samme system som sine opprinnelsesgarantier, noe som reduserer administrasjonskostnadene for å håndtere elsertifikater. Aktøren oppgir at det kunne vært enklere for dem å kjøpe de sertifikatene de behøver for å oppfylle kvoteplikten, men da ville de blitt eksponert for en viss prisrisiko.

Noen aktører har valgt å lagre sine elsertifikater fra 2024. Blant svarene på spørsmålet om hvorfor de har lagret sertifikatene, er at de håpet på kompensasjon fra myndighetene for sertifikater som ikke er solgt, eller i håp om at prisene skulle stige på et senere tidspunkt. Til tross for at noen aktører har elsertifikater på lager, mener disse aktørene at en tidlig avslutning av ordningen ikke vil ha negative konsekvenser for dem. De regner ikke med inntekter fra salg av elsertifikater, i kombinasjon med en antagelse om at prisene ikke vil øke i framtiden. De har tatt sine beslutninger ut ifra de forutsetninger som gjelder, slik et markedsbasert system fungerer.

4.7.4 Andre momenter

En aktør har oppgitt at en tidlig avslutning av systemet vil medføre problemer med avtalevilkårene i deres langsiktige salgsavtale. I deres tilfelle er opplyst om at det er risiko for tvist og det mangler også rettspraksis i det konkrete tilfellet. En annen aktør som også har fastpriskontrakt, ser ikke utfordringer med tidlig avslutning og ser heller ikke en risiko for tvist. I deres tilfelle er det kort tid igjen av kontrakten, og aktøren forventer at den vil være avsluttet før ordningen.

Flere aktører i undersøkelsen stiller spørsmål ved transparensen i hvordan strømselgerne viderefører kostnaden for elsertifikater til sluttkunden og risikoen for urimelige kostnadspåslag for elsertifikater, jf. den lave prisen på sertifikater. Dette var ikke spørsmål som ble stilt i undersøkelsen, men noe flere respondenter nevnte i forbindelse med andre spørsmål i undersøkelsen.

4.8 Sammenstilling og konklusjoner av spørreundersøkelsen og intervjuene

Sweco konkluderer med at svarene på spørreundersøkelsen viser at respondentene ser overveiende positive konsekvenser av en tidlig avslutning av elsertifikatsystemet.

Produsentene ser færre positive konsekvenser mens de elsertifikatpliktige ser flere positive konsekvenser ved en tidlig avslutning. Dette henger sammen med at det er produsentene som mister en mulig inntekt, mens de elsertifikatpliktige slipper en administrativ og økonomisk byrde.

At produsenter er blitt værende i ordningen til tross for lav lønnsomhet, skyldes blant annet at de har avtaler med strømsalgsselskap der handel med sertifikater er en integrert del av strømhandelsavtalen deres. Mens andre har håp om et mulig prishopp på sertifikatene dersom mange skulle forlate ordningen før tiden.

Av intervjuene framgår det en viss passivitet fra visse respondenter når det gjelder hvorfor de er blitt værende i elsertifikatsystemet. Svarfrekvensen på spørreundersøkelsen viser også en viss passivitet, ifølge Sweco. Noen aktører har lagret sine sertifikater i håp om prisøkning. Noen har redusert sine administrative kostnader ved å bruke mindre tid på å følge prisutviklingen. Noen opplever økte administrative kostnader fordi de aktivt søker etter kjøpere av sertifikater, oppsummerer Sweco.

5 Nullalternativet – fortsette som planlagt ut 2035

For å kunne vurdere konsekvenser av en tidlig avslutning av elsertifikatorordningen vil alternativene sammenliknes med nullalternativet: å fortsette driften av elsertifikatsystemet som planlagt ut 2035. I nullalternativet vil produsenter som er godkjent i ordningen fortsatt motta elsertifikatene de er berettiget til, og elsertifikater tas ut av markedet årlig ved annullering.

Finansieringsforpliktelsen på 696 TWh som skal innfris ved å annullere elsertifikater årlig ut ordningens levetid, er ennå ikke nådd. Finansieringsforpliktelsen omtaler vi også som annulleringsmålet. Vi forventer at annulleringsmålet i nullalternativet vil nås ved ordningens avslutning i 2036.

5.1 Forutsetninger og usikkerhetsmomenter i analyse av nullalternativet

I analysen av nullalternativet legges visse premisser til grunn for å kunne vise både kostnadene og nytten av å opprettholde elsertifikatsystemet ut 2035. Det er en viss usikkerhet knyttet til hva prisen på elsertifikater vil være i perioden 2028-2035. Både markeds- og registerprisen for elsertifikater har sunket betydelig siden pristoppen i 2018 og få forventer at prisen vil ta seg opp igjen. En klar årsak til prisetallet er overskuddet av sertifikater som er tilgjengelig i markedet. Gitt at kvotene som er fastsatt fram til 2035 opprettholdes og produksjonen som er i systemet per nå vedvarer, legges det til grunn for analysen at det vil være et overskudd av sertifikater og at prisen vil holde seg på samme nivå i hele perioden.

Et annet usikkerhetsmoment er fremtidige utmeldinger fra ordningen. Her har Sverige og Norge ulik forvaltningspraksis og regelverk. I Norge er utmeldingen endelig. I Sverige kan derimot produsentene returnere etter en utmelding så lenge deres tildelingsperiode fortsatt er gjeldende. Grunnen til denne forskjellen er at Norge har en forskriftsfestet søknadsfrist som er 1. april 2022. En slik frist finnes ikke i Sverige. Utmeldings- og returgraden av produsenter i markedet kan ha en direkte påvirkning på likviditet og pris på elsertifikater.

Videre kan utmeldinger i kombinasjon med lav lønnsomhet gi redusert interesse for og kunnskap om systemet. Dette kan påvirke både utviklingen og drift av systemet ved en videreføring. At sluttbruker ved en videreføring av ordningen betaler for administrasjonskostnader uten at det bidrar til ny produksjon av fornybar energi kan oppfattes som negativt og vil kunne påvirke systemets legitimitet.

For å kunne videreføre et velfungerende marked for elsertifikater kan det bli aktuelt å gi myndighetene tilleggsoppgaver for å håndtere de utfordringene som er identifisert.

5.2 Kostnader og nyttevirksomheter i samfunnsøkonomisk analyse av nullalternativet

Thema har på oppdrag fra NVE kartlagt, og så langt som mulig kvantifisert, både kostnadene og nytteverdiene av nullalternativet. Dette innebærer en diskontering av framtidige kost- nytteverdier til nåverdiestimer for å reflektere endringer i pengeverdi.

Nytten av elsertifikatsystemet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er allerede oppnådd ved oppnåelsen av det fastsatte produksjonsmålet om utbygging av 46,4 TWh fornybar kraftproduksjon. Dermed er det ingen ekstra nytte som frembringes ved å opprettholde systemet ut 2035. Det som gjenstår, er omfordeling av kostnader mellom ulike aktører i systemet og oppnåelse av annulleringsmålet på 696 TWh.

En mulig kvalitativ nytte av nullalternativet er at det kan opprettholde markedsaktørenes tillit til myndighetene. Samtidig er det vanskelig å kvantifisere hvordan tillit og troverdighet til myndigheter vil påvirkes enten positivt eller negativt av de ulike alternativene.

5.3 Administrative kostnader ved å drifte ordningen ut 2035

I forbindelse med utredningen av elsertifikatordningen i 2022 (Kontrollstasjon 2023) utførte NVE og Energimyndigheten en spørreundersøkelse om de administrative kostnadene til aktører i elsertifikatsystemet. For å beregne kostnadene av nullalternativet har Thema regnet ut den nominelle verdien til de administrative kostnadene for de ulike aktørene i elsertifikatsystemet. De berørte aktørene som omfattes av den samfunnsøkonomiske analysen er følgende:

- **Elsertifikatberettigede:** Produsenter av fornybar kraft som tildeles sertifikater for sin produksjon og som selger sertifikatene videre til elsertifikatpliktige.
- **Elsertifikatpliktige:** Strømlleverandører og andre kraftforbrukere som er pålagt å kjøpe elsertifikater for en viss andel av strømmen de leverer til sine kunder.
- **Registeransvarlig:** Instansen som er ansvarlig for å administrere og drifte den markedsbaserte plattformen hvor elsertifikater handles og kanselleres. I Norges tilfelle er det Statnett som er den registeransvarlige.
- **Myndigheter:** Offentlige forvaltningsinstanser som forvalter elsertifikatordningen og som har implisitte oppgaver forbundet med ordningens virke. I dette tilfellet er det NVE og Energidepartementet.
- **Husholdninger og tjenesteytende sektor:** De som finansierer elsertifikatsystemet gjennom inkluderte påslag på strømregningen.

Totalkostnad i millioner NOK (Nåverdi i perioden 2028-2035)	
Kraftprodusenter	46
Elsertifikatpliktige	24
Myndigheter	10
NECS	12
Totalt	90

Tabell 4 Administrative kostnader i nullalternativet (Thema 2025).

Som det framgår av Tabell 4 er de administrative kostnadene for aktørene knyttet til å opprettholde ordningen estimert til 90 millioner kr. Dette beløpet må sees i sammenheng med produsentenes forventede inntekter på totalt 14 millioner kr. i samme periode.

5.4 Analyse av fordelingsvirkninger

I elsertifikatsystemet er det en overføring av penger fra strømkunder til kraftprodusenter, med elsertifikatpliktige som mellomledd. I realiteten eksisterer det enda et mellomledd, som består av meglere og eventuelle tradere som fremforhandler elsertifikater på vegne av kraftprodusenter til elsertifikatpliktige.

Dersom vi antar at strømleverandørene beregner sluttbrukerpåslaget til perfekt å dekke kostnadene, vil det gi totale kostnader for sluttbrukerkunden, for hele analyseperioden 2028-2035, på 36 millioner kr. når markedspris (0,36 kr.) legges til grunn sammen med administrasjonskostnader på 23 millioner kr. Beløpet kan øke til 123 millioner kr. ved å legge til grunn registerprisen (2,64 kr⁴³). I undersøkelsen gjennomført av Sweco i 2025, oppgir flertallet av respondentene at de kjøper elsertifikater til spotpris. Over hele analyseperioden 2028-2035 gir det en estimert kostnad per husholdning⁴⁴ på 14 kr. til markedspris og 48 kr. med registerpris.

5.5 Risiko for at flere produsenter forlater ordningen

Som beskrevet i kapitlet om dagens status for elsertifikatmarkedet, er det flere produsenter i Norge og Sverige som frivillig har meldt seg ut av ordningen. De første norske utmeldingene fant sted sommeren 2022, kort tid etter at søknadsfristen for å få godkjent anlegg i ordningen (1. april 2022) hadde gått ut. Ved en videreføring av elsertifikatordningen, finnes det en risiko for at flere produsenter velger å melde seg ut. Det gjelder særlig produsentene som selger sine elsertifikater til markedspris, som de siste årene har stabilisert seg på et lavt nivå sammenlignet med markedsprisen før 2021. I spørreundersøkelsen gjennomført av Sweco i 2025, oppga flere av respondentene at de fremdeles deltar i ordningen i påvente av en mulig prisøkning i fremtiden.

⁴³ Den tilsvarende registerprisen brukt i Energimyndigheten sin rapport er på 2,52 SEK. Dette skyldes valutakurs.

⁴⁴ Med en antagelse om 2,6 millioner husholdninger og en lik kostnad per husholdning.

6 Alternativer for tidlig avslutning

I dette kapitlet legger NVE frem mulige alternativer for hvordan elsertifikatsystemet kan avsluttes tidligere enn 2035. En av forutsetningene er at en avslutning skal kunne gjennomføres på en enkel måte uten for mye administrasjon. Avslutningen må også være samfunnsøkonomisk lønnsom og løse utfordringene identifisert i nullalternativet.

NVE har vurdert tre alternativer for tidlig avslutning:

1. Avslutning med mulig kompensasjon til aktørene.
2. Avslutning uten kompensasjon til aktørene.
3. Et komprimert system hvor mekanismene i elsertifikatsystemet beholdes.

De ulike aktørene i elsertifikatmarkedet har forskjellige forventninger til kostnader og inntekter. Det er utfordrende å komme frem til en løsning som gjør alle fornøyd. Likevel vil en tidlig avslutning av ordningen utgjøre et begrenset tap for de fleste kraftprodusenter på grunn av den lave elsertifikatprisen, dersom den holder seg på dagens nivå. Den juridiske gjennomgangen presentert i kapittel 2 viser at statsstøtteregelveket setter begrensinger på mulighetene til å kompensere eventuelle inntektstap ved avslutning av ordningen. Også for forbrukerne har lav pris på elsertifikater medført at merkostnader som følge av strømselgernes plikt til å kjøpe elsertifikater er anslått å være lave for den enkelte strømkunde. Alternativene avslutning med mulig kompensasjon eller avslutning uten kompensasjon vil likevel bety bortfall av en kostnad til elsertifikater og administrasjon.

Den samfunnsøkonomiske analysen for hvert alternativ er gjennomført av Thema på oppdrag av NVE og oppsummeres kort under omtalen av hvert av alternativene for tidlig avslutning i dette kapitlet. Themas analyse inneholder prissatte og ikke-prissatte virkninger. De ikke-prissatte virkningene er vurdert etter verdimatisemetoden som er omtalt i DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse⁴⁵. Rapporten i sin helhet er tilgjengelig som vedlegg.

⁴⁵ [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser - Kap. 3.4 Tallfeste, verdsette og vurdere virkninger \(fase 4\) | DFØ](#)

6.1 Tidlig avslutning med mulig kompensasjon

Oppsummering – Tidlig avslutning med mulig kompensasjon

Alternativet innebærer at elsertifikatmarkedet avsluttes i sin helhet ved et gitt tidspunkt etter en siste annullering. Kompensasjon beregnes og betales ut til produsenter som er godkjente i systemet og som har en tildelingsperiode etter den gitte avslutningsdatoen.

Forslaget har følgende konsekvenser for ulike aktørgrupper:

Produsenter:

- Utstedelse av elsertifikater stopper og allerede utstedte sertifikater vil miste sin verdi. Administrative kostnader opphører.
- Produsentene kan kompenseres for et netto økonomisk tap (sertifikatinntekter fratrasket kostnader).

Elsertifikatpliktige:

- Plikten til å kjøpe elsertifikater faller bort og med den forsvinner også finansieringsforpliktelsen. Administrative kostnader opphører.

Sluttbrukere:

- Påslaget for elsertifikater med administrative kostnader forsvinner. Alternativt kan kompensasjon til produsentene belastes sluttbrukeren.

Myndighetene:

- Kompensasjon må belastes statsbudsjettet. Alternativt kan kompensasjon eventuelt belastes sluttbrukeren.
- Endringen medfører behov for endring i lov og forskrift.

6.1.1 Utforming

En tidlig avslutning av elsertifikatordningen med kompensasjon innebærer at myndighetene setter en sluttdato for ordningen, og at godkjente produsenter kompenseres for eventuelle økonomiske tap som følge av at ordningen ikke fortsetter ut 2035. I analysene i Tema-rapporten er et mulig kompensasjonsbeløp per produsent beregnet etter følgende kriterier:

- Forventet fremtidig tildeling av elsertifikater i kraftverkenes gjenværende tildelingsperiode.
- Fremtidig produksjon estimert ut fra gjennomsnittlig historisk faktisk produksjon.
- Beregninger av produsentenes fremtidige kostnader trekkes fra.
- Inntekt per elsertifikat tar utgangspunkt i markedsprisen på elsertifikater
- Maksimalt kompensasjonsbeløp per aktør er begrenset av EUs statsstøtteregelverk.

På oppdrag fra NVE og i tett samarbeid med NVE har Thema skissert fire ulike alternativer for hvordan det forventede salget av elsertifikater og forventede kostnader hos produsentene kan tas hensyn til i en kompensasjonsordning.

I alle alternativene er markedspris på elsertifikater lagt til grunn, samtidig som kompensasjonen blir justert for annulleringsmålet. Dette er gjort fordi etterspørselen er begrenset av annulleringsmålet, som fører til at det er etterspørsel etter 91 prosent av de fremtidige elsertifikatene i nullalternativet. Det vil si at en andel elsertifikater aldri vil bli annullert. Kompensasjonsmodellene er nærmere beskrevet i Themas rapport, kapittel 6.

	Nåverdi 2028-2035 (millioner NOK)	Antall kompensasjonsberettigede
Alternativ a – kompensasjon uten fratrekk av kostnader	30	497
Alternativ b – kompensasjon justert for utstedelsesgebyr	7	497
Alternativ c – kompensasjon justert for gjennomsnittlige administrative kostnader	6	44
Alternativ d – kompensasjon justert for både administrative kostnader og utstedelsesgebyr	0	0

Tabell 5 Estimert kompensasjonsbeløp og antall kompensasjonsberettigede ved ulike kostnadsreduksjoner (Thema 2025)

Utbetaling av kompensasjon kan finansieres over statsbudsjettet eller betales av sluttbrukere. NVE vurderer at en ordning der kompensasjonen finansieres fra sluttbrukere vil være ressurskrevende å etablere og drifte. Videre vurderer vi at det kan stilles spørsmålsteget om sluttbrukerne skal dekke kostnadene ved en tidlig utfasing av en ordning som myndighetene har etablert. NVE vurderer derfor at en utbetaling av kompensasjon bør finansieres over statsbudsjettet og ikke av sluttbrukerne.

6.1.2 Fordeler og ulemper ved avslutning med mulig kompensasjon

Ved en tidligere avslutning med mulig kompensasjon vil aktørene i ordningen og myndighetene spare administrative kostnader sammenlignet med å drifte ordningen ut 2035. En tidlig avslutning har estimerte besparelser for samfunnet på mellom 62 og 77 millioner⁴⁶ kroner i administrative kostnader sammenlignet med å drifte systemet ut 2035. Besparelsene for de ulike aktørene med tilhørende antagelser er oppsummert i Tabell 6. Beregningen tar utgangspunkt i at de administrative kostnadene aktørene har i nullalternativet bortfaller og dette regnes som en besparelse. Videre innebærer alternativet økte kostnader for myndighetene og andre aktører som er omtalt som «overgangskostnader». Alle antagelser og beregningsmetodikk er beskrevet nærmere i rapporten til Thema kapittel 6.

⁴⁶ Nåverdi.

Sluttbrukerne vil ha besparelser fordi de ikke lenger må finansiere ordningen over strømgeregningen. Kostnadene per husholdning over hele analyseperioden 2028-2035 er med dagens pris på elsertifikater beregnet til å være 14 kr. med markedspris og 48 kr. med registerpris, ved et årlig forbruk på 16 000 kWh.

Produsentene vil tape inntekt fra salg av elsertifikater ved en tidligere avslutning. Det kan argumenteres for at inntektstapet fratrasket kostnadsbesparelsen bør kompenseres. En slik kompensasjon vil i større grad kunne opprettholde produsentenes tillit til myndighetene ved en tidligere avslutning. Størrelsen på en slik kompensasjon vil kunne variere mellom produsenter og avhenge av hvilke kostnader som trekkes fra. I tilfeller der kostnadsbesparelsen er større enn inntektstapet, vil ikke produsentene kompenseres.

En mulig ulempe med avslutning med kompensasjon er at det etter NVEs vurdering kan være utfordrende å sette riktige kriterier og kompensasjonsbeløp slik at produsentene verken over- eller underkompenseres. Når kompensasjonsbeløpet blir justert for administrative kostnader er det kun de store produsentene som vil kunne motta en kompensasjon basert på markedspris. Årsaken er at de store produsentenes administrative kostnad per elsertifikat er estimert til å være lavere enn markedsprisen. For små og mellomstore aktører er administrasjonskostnaden per elsertifikat estimert til å være høyere enn markedsprisen. For små aktører kan administrasjonskostnadene også overstige registerprisen. Justeres kompensasjonsbeløpet for både administrative kostnader og utstedelsesgebyret vil ingen produsenter være berettiget til kompensasjon. Samtidig vil kompensasjon være begrenset av regelverket om offentlig støtte. Et foretak kan motta inntil 300 000 euro i såkalt bagatellmessig støtte over en treårsperiode uten at det må notifiseres. NVE har imidlertid ikke oversikt over hvor mye slik støtte hvert enkelt foretak mottar i løpet av en treårsperiode⁴⁷.

6.1.3 Fordelingsvirkninger

Inntektene som produsentene skulle ha fått ved salg av elsertifikater faller bort ved en tidlig avslutning. Netto inntekt kan kompenseres, men det er vanskelig å beregne administrasjonskostnader riktig for alle aktørene. Dette kan medføre over- eller underkompensering.

Strømleverandørene må ikke lenger kjøpe elsertifikater for å dekke deler av strømsalget sitt. Tilhørende administrasjon faller også bort. Det fører til at sluttbrukerne ikke lenger får en utgift knyttet til ordningen, siden de ikke må dekke strømleverandørenes elsertifikatkostnader lenger. Det kan fremdeles oppstå en fordelingsvirkning mellom sluttbrukere og produsenter hvis kompensasjonen skal finansieres av sluttbrukerne, og ikke direkte av staten.

6.1.4 Samfunnsøkonomiske virkninger

Sammenlignet med nullalternativet vil de prissatte nyttevirkningene av en tidlig avslutning med kompensasjon komme fra lavere administrasjonskostnader for produsenter,

⁴⁷ Fra 1. januar 2026 blir det et nasjonalt register for bagatellmessig støtte. Registeret skal gi oversikt over hvor mye bagatellmessig støtte det enkelte foretak har mottatt i løpet av de siste tre årene. Registeret vil være fullstendig i 2029.

[Bagatellmessig støtte - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

elsertifikatpliktige og myndighetene. Thema beregner at nåverdien av besparelsen ved tidlig avslutning med mulig kompensasjon er på mellom 62 og 77 millioner kroner.

De ikke-prissatte virkningene innebærer at en tidlig avslutning med kompensasjon kan påvirke tilliten til myndigheter, fremtidige støtteordninger og kraftbransjen som helhet. Her har Thema vurdert tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger som «liten negativ». Det skyldes at det er en betydelig endring av rammevilkår, selv om mulig kompensasjon kan dempe konsekvensene av endringen. Sluttbrukeres tillit til kraftbransjen vurderer Thema som «liten negativ» til «liten positiv». Sluttbrukernes tillit vil være avhengig av hvordan kompensasjonen finansieres og om de opplever at kostnadene deres blir redusert eller forsvinner.

Aktør	Nåverdi for Norge 2028-2035 i nullalternativet	Virkning på ressursbruk – avslutning med kompensasjon	Beskrivelse av hva som er lagt til grunn i analysene til Thema⁴⁸
Kraftprodusenter	46 mill. kr. (10 til 2 mill. kr. årlig)	Sparer 46 mill. kr.	Kraftprodusentene må håndtere avslutningen av ordningen i 2028. Dette er arbeid de uansett ville gjort i 2035 og tas derfor ikke med i estimatene.
Elsertifikatpliktige (strømsalgsselskaper)	23 mill. kr. (10 til 0,5 mill. kr. årlig)	Sparer 23 mill. kr.	Elsertifikatpliktige må håndtere avslutningen av ordningen i 2028. Dette er arbeid de uansett ville gjort i 2035 og tas derfor ikke med i estimatene.
Myndigheter	10 mill. kr. (1 mill. kr årlig)	Sparer 10 mill. kr.	NVE og ED vil ikke lenger måtte bruke ressurser på å følge opp elsertifikatordningen etter 2028.
NECS	12 mill. kr. (2,5 til 1 mill. kr årlig)	Sparer ca. 6 mill. kr.	Statnett kan forvente noen smådriftulempere hvis NECS kun skal ha registeransvar for opprinnelsesgarantier i perioden 2028-2035, dvs. at NECS ikke kan kutte alle lønns- og IT-kostnader som ellers ville blitt allokert til elsertifikater.
Overgangskostnader for aktører		Kan koste 8-17 mill. kr.	Avslutning med kompensasjon vil kreve mer administrativ ressursbruk enn en avslutning uten kompensasjon. Årsaken er at en ordning med kompensasjon vil kreve juridiske avveininger av innretningen på ordningen, kompensasjonen må beregnes og det må settes av midler i statsbudsjettet. NVE vurderer at et mulig grovt estimat kan være seks årsværk for NVE og to årsværk for Energidepartementet, utover det etatene ellers ville brukt. Thema legger også til grunn at 5-10 aktører kan bruke 100 000–1 mill. kr. hver på å håndtere eventuelle problemstillinger knyttet til gamle kontrakter. Eventuelle uventede rettslige prosesser er ikke inkludert.
Skattefinansiering av kompensasjon		0-6 mill. kr.	20% multiplisert med kompensasjonsbeløp på 0–30 mill. kroner.
Sum (inkludert skattefinansieringseffekter)	92 mill. kr.	Sparer 62 - 77 mill. kr.	Ca. 8-9 mill. kr. i nåverdi per år av ordningen for perioden 2028-2035 (4% diskonteringsrente til 2025-kr.)

Tabell 6 Samfunnsøkonomiske virkninger - alternativ tidlig avslutning med mulig kompensasjon.

⁴⁸ Dersom ikke annet er oppgitt er det Themas vurderinger som ligger til grunn.

Virkninger, sammenliknet med nullalternativet	Avslutning med mulig kompensasjon
Ressursbruk (sparte kostnader)	62-77 millioner kroner (8-9 mill. kr./år spart)
Tillit til fremtidige ordninger fra produsenter (som mottar støtte)	«Liten negativ»
Tillit til energimyndighetene fra innbyggere (som betaler støtte)	«Liten negativ» til «liten positiv»
Fordelingsvirkninger	<i>Overføring går fra skattebetaler til produsent, heller enn fra strømkunde til produsent</i>

Tabell 7 Ikke prissatte virkninger for tidlig avslutning alternativ med mulig kompensasjon

6.1.5 Juridiske forutsetninger for tidlig avslutning med mulig kompensasjon

I kapittel 2 har NVE sett på de rettslige skrankene for tidlig avslutning av elsertifikatsystemet. Tidligere avslutning er vurdert opp mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, EMK P1-1⁴⁹ og fornybardirektivet artikkel 6. Etter NVEs syn er de nevnte reglene ikke til hinder for tidligere avslutning av elsertifikatsystemet.

Dersom tidligere avslutning av elsertifikatsystemet kombineres med kompensasjon til kraftprodusenter, blir spørsmålet om dette utgjør offentlig støtte i strid med EØS-avtalen. Elsertifikatsystemet i sin nåværende form er ikke ansett for å utgjøre offentlig støtte, fordi inntektene til kraftprodusenter er et resultat av tilbud og etterspørsel i elsertifikatmarkedet og ikke anses for å utgjøre "statsmidler". Etter NVEs vurdering må kompensasjon utbetalt til kraftprodusenter anses for å være "statsmidler", fordi staten har kontroll over kompensasjonsmidlene. NVE mener at kompensasjonen i utgangspunktet vil utgjøre offentlig støtte i strid med EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1, og dette gjelder kompensasjon etter begge alternativene som er presentert i kapittelet her.

Forordningen om såkalt bagatellmessig støtte gjør unntak fra støtteforbudet. Etter forordningen skal bagatellmessig støtte på opp til 300 000 euro til samme foretak i løpet av tre regnskapsår ikke anses for å oppfylle vilkårene for offentlig støtte. Ettersom kompensasjonsbeløpene til den enkelte kraftprodusent i elsertifikatsystemet ligger an til å være lavere enn 300 000 euro, kan unntaket være aktuelt. Unntaket gjelder imidlertid på foretaksnivå, som vil si at beløpet gjelder hele konsernet som den enkelte kraftprodusent måtte være del av.

På nåværende tidspunkt har ikke NVE oversikt over hvor mye bagatellmessig støtte det enkelte foretak har mottatt de siste tre årene. Slik vil det også være til og med 2028. Vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt kompensasjon for tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil

⁴⁹ Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen Tilleggsprotokoll 1 artikkel 1.

falle inn under unntaket for den enkelte kraftprodusent. Fra 1. januar 2026 opprettes et nasjonalt register for bagatellmessig støtte.⁵⁰ Registeret skal gi oversikt over hvor mye bagatellmessig støtte det enkelte foretak har mottatt i løpet av de siste tre årene, men dette vil først være fullstendig i 2029, når tre år har gått.

Etter NVEs vurdering vil kompensasjon for tidlig avslutning av elsertifikatsystemet utgjøre offentlig støtte, med mindre unntaket for bagatellmessig støtte kommer til anvendelse. Kompensasjonen vil utgjøre bagatellmessig støtte dersom foretaket som den enkelte kraftprodusent inngår i, har mottatt mindre enn 300 000 euro i bagatellmessig støtte, inkludert kompensasjonsbeløpet, de siste tre årene før utbetalingen.

Hvordan en eventuell kompensasjonsordning vil se ut, ligger utenfor rammene av oppdraget og NVE har ikke gjort nærmere vurderinger av dette.

6.2 Tidlig avslutning uten kompensasjon

Oppsummering – Tidlig avslutning uten kompensasjon

Elsertifikatmarkedet avsluttes i sin helhet ved et gitt tidspunkt etter en siste annullering, på samme måte som alternativet med mulig kompensasjon, men uten at det gis kompensasjon til produsentene. Det vurderes som juridisk mulig å avslutte ordningen uten kompensasjon.

Forslaget har følgende konsekvenser for ulike aktørgrupper:

Produsenter:

- Utstedelse av elsertifikater stopper og allerede utstedte sertifikater vil miste sin verdi. Administrative kostnader opphører.
- Produsentene kan oppfatte avslutning uten kompensasjon som brudd på forventninger til en forutsigbar ordning.

Elsertifikatpliktige:

- Plikt til å kjøpe elsertifikater og dermed finansieringsforpliktelsen faller bort. Administrative kostnader opphører.

Sluttbrukere:

- Påslaget for elsertifikater med administrative kostnader bortfaller.

6.2.1 Utforming

Tidlig avslutning uten kompensasjon, innebærer de samme elementene som tidlig avslutning med mulig kompensasjon ved at det settes en sluttdato for ordningen tidligere enn 2035.

6.2.2 Fordeler og ulemper ved avslutning uten kompensasjon

Ved en tidlig avslutning av ordningen vil samtlige berørte aktører få kostnadsbesparelser som følge av at de ikke må administrere ordningen lenger.

⁵⁰ [Bagatellmessig støtte - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

I en tidlig avslutning uten kompensasjon vil produsentene miste mulige inntekter fra salg av elsertifikater i fremtiden. For produsenter som har forventet fremtidig inntekt fra elsertifikatordningen, kan endringen oppleves som negativ, selv om dagens prisnivå per sertifikat er lavt sammenlignet med tidligere år.

6.2.3 Fordelingsvirkninger

Ved en tidlig avslutning uten kompensasjon vil sluttbrukere ikke måtte betale for elsertifikater, kompensasjon eller for strømleverandørenes administrative kostnader. Også produsentenes administrative kostnader bortfaller sammen med eventuelle inntekter fra salg av elsertifikater utover administrasjonskostnadene.

6.2.4 Samfunnsøkonomiske virkninger

Sammenlignet med nullalternativet vil de prissatte nyttevirkningene av en tidlig avslutning uten kompensasjon komme fra lavere administrasjonskostnader for produsenter, elsertifikatpliktige og myndighetene. Thema beregner at nåverdien av besparelsen ved tidlig avslutning uten kompensasjon er på mellom 72 og 81 millioner kroner.

Overføring fra sluttbruker til produsent gir ikke en direkte nyttevirkning på samfunnet, men er en fordeling av ressurser fra sluttbrukere til produsenter og strømleverandører. Ved en tidlig avslutning av ordningen uten kompensasjon vil ressursene som i nullalternativet overføres, forbli hos sluttbrukerne.

De ikke-prissatte virkningene innebærer at en tidlig avslutning uten kompensasjon kan påvirke tilliten til myndigheter, fremtidige støtteordninger og kraftbransjen som helhet. Her har Thema vurdert produsenters tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger som middels negativ, siden en tidlig avslutning uten kompensasjon innebærer at de ikke lenger får utstedt elsertifikatene de ellers ville mottatt ut 2035. Innvirkning av avslutning uten kompensasjon på sluttbrukeres tillit til kraftbransjen vurderer Thema som «ubetydelig/neglisjerbar» til «liten positiv» fordi sluttbrukere ikke lenger må betale for elsertifikater og kraftleverandørenes administrative kostnader som de ellers ville ha gjort i nullalternativet og alternativet komprimering av ordningen.

Aktør	Nåverdi for Norge 2028-2035 i nullalternativet	Virkning på ressursbruk – avslutning uten kompensasjon	Beskrivelse av hva som er lagt til grunn i analysene til Thema ⁵¹
Kraftprodusenter	46 mill. kr. (10 til 2 mill. kr årlig)	Sparer 46 mill. kr.	Produsentene må håndtere avslutningen av ordningen i 2028. Dette er arbeid de uansett ville gjort i 2035 og tas derfor ikke med i estimatene.
Elsertifikatpliktige (strømsalgsselskaper)	23 mill. kr. (10 til 0,5 mill. kr årlig)	Sparer 23 mill. kr.	Elsertifikatpliktige må håndtere avslutningen av ordningen i 2028. Dette er arbeid de uansett ville gjort i 2035 og tas derfor ikke med i estimatene.
Myndigheter	10 mill. kr. (1 mill. kr årlig)	Sparer 10 mill. kr.	NVE og ED vil ikke måtte følge opp elsertifikatordningen etter 2028.
NECS	12 mill. kr. (2,5 til 1 mill. kr. årlig)	Sparer ca. 6 mill. kr.	Statnett kan forvente noen smådriftulempere hvis NECS kun skal ha opprinnelsesgarantier i perioden 2028-2035. Dvs. at NECS ikke kan kutte alle lønns- og IT-kostnader som ellers ville blitt allokert til elsertifikater.
Overgangskostnader		Kan koste 4–13 mill. kr.	NVE vurderer at et mulig grovt estimat kan være tre årsverk for NVE og ett årsverk for Energidepartementet, utover det etatene ellers ville brukt. Arbeidet inkluderer ev. forarbeid for avslutningen, svare på henvendelser, juridiske endringer o.l. Thema legger også til grunn at 5-10 aktører kan få kostnader på 100 000–1 mill. kr. hver på å håndtere eventuelle problemstillinger knyttet til gamle kontrakter. Eventuelle uventede rettslige prosesser er ikke inkludert.
Sum (inkludert skattefinansieringseffekter)	92 mill. kr.	Sparer 72–81 mill. kr.	Ca. 9-10 mill. kr. i nåverdi per år av ordningen 2028-2035 (4% diskonteringsrente til 2025-kr.)

Tabell 8 Samfunnsøkonomiske virkninger - alternativ tidlig avslutning uten kompensasjon (Thema, 2025)

⁵¹ Dersom ikke annet er oppgitt er det Themas vurderinger som ligger til grunn.

Virkninger, sammenliknet med nullalternativet	Avslutning uten kompensasjon
Ressursbruk (sparte kostnader)	72-81 millioner kroner (9-10 mill. kr./år spart)
Tillit til fremtidige ordninger fra produsenter (som mottar støtte)	«Middels negativ»
Tillit til energimyndighetene fra innbyggere (som betaler støtte)	«Ubetydelig/neglisjerbar» til «liten positiv»
Fordelingsvirkninger	<i>Overføring fra produsent til strømsalgsselskap og sluttbruker/leverandør</i>

Tabell 9 Ikke prissatte virkninger for alternativ tidlig avslutning uten kompensasjon (Thema, 2025)

6.2.5 Juridiske forutsetninger

Tidlig avslutning av elsertifikatsystemet uten kompensasjon kan gjennomføres ved lov som opphever elsertifikatloven og bestemmer at det fra opphevelsestidspunktet ikke tildeles flere elsertifikater. Elsertifikatberettigede må i tilfelle varsles om lovendringen, men det kreves neppe omgjøring av hvert enkelt vedtak om godkjenning for elsertifikater.

Ved tidlig avslutning mister elsertifikatberettigede, fortrinnsvis kraftprodusenter, inntektsmulighetene fra elsertifikatsystemet tidligere enn ventet. Tidlig avslutning vil virke til deres ugunst, og skaden vil være størst hvis det ikke utbetales kompensasjon. I kapittel 2 har vi på generelt grunnlag vurdert slik tidlig avslutning opp mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, eiendomsvernet i EMK P1-1 og fornybardirektivet artikkel 6 om stabiliteten av finansiell støtte til prosjekter for fornybar energi. NVEs vurdering er at avslutning uten kompensasjon ikke vil være i strid med de nevnte reglene.

Når det gjelder forbudet mot tilbakevirkende lovgivning i Grunnloven § 97, mener NVE at tidlig avslutning vil utgjøre såkalt uegentlig tilbakevirkning, men at tilbakevirkningen ikke er særlig urimelig eller urettferdig. Når det gjelder eiendomsvernet etter EMK P1-1, mener NVE at tidlig avslutning – dersom det utgjør et inngrep i beskyttede eiendomsgoder – vil være forholdsmessig. I lys av den lave prisen på elsertifikater sammenlignet med tidligere år kan NVE heller ikke se at tidlig avslutning uten kompensasjon skal kunne undergrave elsertifikatberettigede prosjekters økonomiske levedyktighet, jf. fornybardirektivet artikkel 6.

NVE mener at tidlig avslutning uten kompensasjon ikke vil være problematisk med hensyn til reglene om offentlig støtte.

6.3 Tidlig avslutning med komprimert system

Oppsummering – Tidlig avslutning gjennom komprimert system

Elsertifikatmarkedet avsluttes på et tidligere tidspunkt med dobling av tildelingen av elsertifikater i årene 2028-2031. Totalt antall utstedte sertifikater og finansieringsmålet i ordningen forblir uberørt, men nås tidligere. Det vil fortsatt være et tilbudsoverskudd av sertifikater.

Forslaget har følgende konsekvenser for ulike aktørgrupper:

Produsenter:

- Produsenter mottar forventet antall elsertifikater, med mulighet til å selge dem tidligere.
- Tidligere avslutning gir sparte administrasjonskostnader.

Elsertifikatpliktige:

- Økt behov for å kjøpe elsertifikater i den komprimerte perioden for å oppfylle elsertifikatplikten innen 2031.
- Tidligere avslutning gir økte administrasjonskostnader. De økte kostnadene vil bli flyttet over til sluttbruker gjennom påslag på strømrregningen.

Sluttbrukere:

- Fører til at kostnadene samles til komprimeringsperioden, men er likevel forventet å være minimale. For en norsk husholdning estimeres økningen til å bli 0,20 kr per år i perioden 2028- 2031. Deretter bortfaller alle kostnader.

Myndighetene:

- Endringen vil medføre mer administrasjon.
- Endringen medfører behov for endring i lov og forskrift.

6.3.1 Utforming av komprimering

Et komprimert elsertifikatsystem innebærer en tidligere avslutning hvor grunnfunksjonene i elsertifikatmarkedet beholdes. Produsenter fortsetter å motta elsertifikater per MWh produsert kraft og forsert tildeling følges av komprimering av finansieringsmålet.

Komprimeringsperioden er vurdert å kunne vare fra 2028 ut 2031 og gjennomføres ved å tildele to sertifikater for hver produserte MWh.

6.3.2 Fordeler og ulemper ved komprimering

Ved en dobbel tildeling av elsertifikater, med tilhørende komprimering av gjenstående tildelingsperiode, får produsenten utstedt lik mengde elsertifikater⁵² som i nullalternativet.

Elsertifikatsystemet beholder sin markedsbaserte funksjon hvor elsertifikater omsettes i et åpent marked. Siden funksjonen til elsertifikatsystemet ikke endres, er det lite sannsynlig at komprimeringsalternativet vil føre til brudd på EUs statsstøtteregulering.

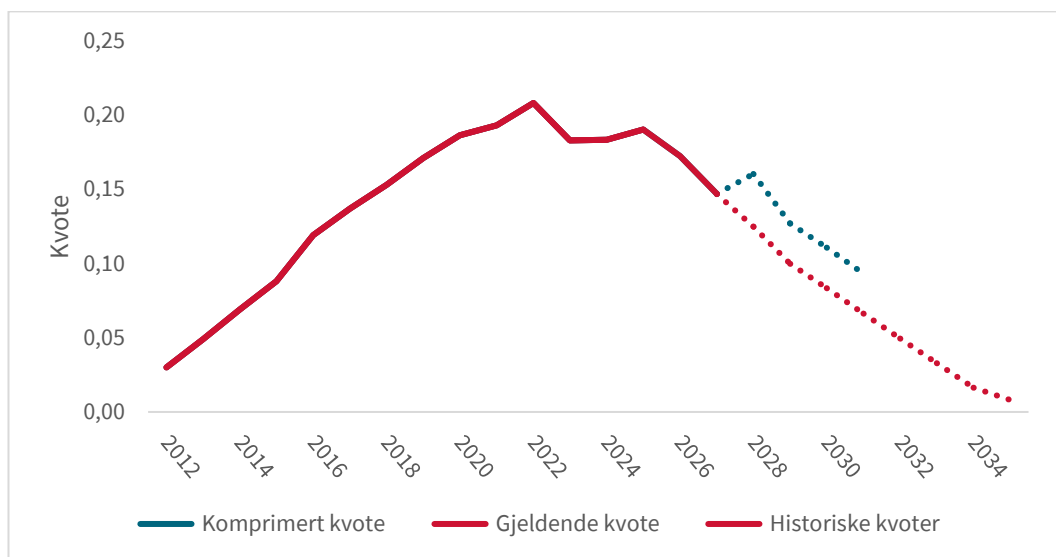
Ved en komprimering av ordningen vil det være nødvendig å samtidig vurdere endringer i gebyrstrukturen når det kommer flere elsertifikater i omløp.

⁵² Etter normalårsproduksjonen.

6.3.3 Fordelingsvirkninger

Komprimering av ordningen vil i utgangspunktet ikke endre kostnadsfordelingene. En dobbel tildeling av elsertifikat antas å gi litt reduserte administrative kostnader hos produsentene og tilgjengeliggjør inntekten fra salg av elsertifikater tidligere.

For norske elsertifikatpliktige vil den økte kvoteplikten ha mindre økonomisk betydning sammenlignet med svenske aktører. Det kommer av at den komprimerte norske kvoten består av færre elsertifikater enn den svenske per år. Antall elsertifikater som norske aktører må kjøpe for å oppfylle kvoteplikten hvert år i perioden 2028-2031 er forventet å bli lavere enn i perioden 2019-2026. De forventede nye kvotene ved dobbel tildeling er vist med stiplet blå linje i Figur 13.



Figur 13 Nye kvoter ved dobbel tildeling sammenlignet med dagens kvoter.

Økte elsertifikatkvoter fører til at kostnader hos sluttbrukere kommer tidligere. Økt kostnad for elsertifikat som følge av komprimering for en gjennomsnittlig husholdning er beregnet til å utgjøre ca. 20 øre per år i perioden 2028-2032, gitt dagens markedspris på 0,36 kr per elsertifikat.

For myndighetene vil det bli noe mindre administrasjon over systemets levetid ved en komprimering, men på kort sikt vil de administrative kostnadene øke. Komprimering av ordningen vil kreve endringer i lov og forskrift, og beregning av nye kvoter.

6.3.4 Samfunnsøkonomiske virkninger

I den samfunnsøkonomiske analysen av komprimeringsalternativet har Thema lagt til grunn samme prisnivå og kostnadsantakelser som i nullalternativet. Analysen viser at de administrative kostnadene synker litt for produsenter og øker litt for elsertifikatpliktige sammenlignet med nullalternativet. Økningen skyldes at det utstedes og annulleres samme antall sertifikater som i nullalternativet og uten betydelige stordriftsfordeler for de elsertifikatpliktige siden økningen i antall annullerte elsertifikater er lav sammenlignet med nullalternativet. I Sverige øker annulleringen mer, og Energimyndigheten har lagt til grunn i sin

analyse at administrasjonskostnadene per sertifikat faller vesentlig når antallet fordobles over en kortere periode. For myndighetene og Statnett reduseres kostnadene som følge av at systemet avsluttes 4 år tidligere enn i nullalternativet.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av komprimering er skissert i Tabell 10 nedenfor. En komprimering av ordningen forventes ikke å gi store gevinster i form av redusert ressursbruk. Komprimeringsalternativet kan ende opp med ikke å ha noen samlet virkning på ressursbruk sammenlignet med nullalternativet, når det tas hensyn til overgangskostnader.

De ikke-prissatte virkningene innebærer at en tidlig avslutning med komprimering kan påvirke tilliten til myndigheter, fremtidige støtteordninger og kraftbransjen som helhet. Her har Thema vurdert produsentenes tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger som «liten negativ». Vurderingen er gjort på bakgrunn av at en komprimering av ordningen er en endring i rammevilkår selv om systemets grunnfunksjoner beholdes. Komprimering kan også påvirke produsentens avtaler og medføre kostnader for å reforhandle disse avtalene. I tillegg kan komprimering ses på som en unødvendig endring, gitt den korte tidsbesparelsen. Sluttbrukeres tillit til kraftbransjen vurderer Thema som «liten negativ». Sluttbrukernes tillit vil være avhengig av i hvilken grad komprimeringen endrer påslagene fra strømleverandørene og om sluttbrukerne opplever at komprimering øker deres samlede strømkostnader.

Aktør	Nåverdi for Norge 2028-2035 i nullalternativet	Virkning på ressursbruk – ved komprimering	Beskrivelse av hva som er lagt til grunn i analysene til Thema⁵³
Kraftprodusenter	46 mill. kr. (10 til 2 mill. kr. årlig)	Sparer 1 mill. kr.	NVE vurderer at ved en komprimering vil enkelte produsenter få stordriftsfordeler ved tildelingen av flere sertifikater. Dette vil kunne medføre besparelser for produsentene.
Elsertifikatpliktige (strømsalgsselskaper)	23 mill. kr. (10 til 0,5 mill. kr. årlig)	Får 1 mill. kr høyere kostnader.	Den justerte kvotekurven medfører et noe høyere antall sertifikater som etterspørres i perioden.
Myndigheter	10 mill. kr. (1 mill. kr. årlig)	Sparer 5 mill. kr.	NVE og Energidepartementet vil ikke måtte bruke ressurser på å administrere ordningen etter 2031.
NECS	12 mill. kr. (2,5 til 1 mill. kr. årlig)	Sparer 0,4 mill. kr.	NECS vil få besparelser ettersom de ikke vil måtte administrere ordningen etter 2031.
Overgangskostnader		Kan koste ca. 4-5 mill.kr.	NVE vurderer at et mulig grovt estimat kan være tre årsverk for NVE og ett årsverk for ED, utover det som ellers ville blitt brukt. Arbeidet inkluderer forskriftsendringer, omgjøring av vedtak, svare på henvendelser fra aktører o.l.
Sum (inkludert skattefinansierings-effekter)	92 mill. kr.	Sparer 0-7 mill. kr.	Ca. 0-1,5 mill. kr. i nåverdi per år av ordningen 2031-2035 (4% diskonteringsrente til 2025-kr.)

Tabell 10 Samfunnsøkonomiske virkninger - alternativ komprimering av ordningen (Thema, 2025)

⁵³ Dersom ikke annet er oppgitt er det Themas vurderinger som ligger til grunn.

Virkninger, sammenliknet med nullalternativet Komprimering	
Ressursbruk (sparte kostnader)	0-7 millioner kroner (~0-1,5 mill. kr./år spart)
Tillit til fremtidige ordninger fra produsenter (som mottar støtte)	«Liten negativ»
Tillit til energimyndighetene fra innbyggere (som betaler støtte)	«Liten negativ»
Fordelingsvirkninger	<i>I prinsippet lik som i nullalternativet, men kan påvirke priser, påslag og fordeling</i>

Tabell 11 Ikke-prissatte virkninger av alternativ komprimering av ordningen (Thema, 2025)

6.3.5 Juridiske forutsetninger

Ved dobbel tildeling av elsertifikater og tilsvarende komprimering av tildelingsperioden får kraftprodusenter utstedt lik mengde elsertifikater som etter gjeldende ordning (nullalternativet).⁵⁴ Elsertifikatkvotene endres årlig med teknisk justering. Kvotene er regulert i elsertifikatforskriften § 19a og er fastsatt med sikte på at Norge skal møte finansieringsforpliktelsen i elsertifikatavtalen. Justeringen av elsertifikatkvoter følger av elsertifikatloven § 17.

Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget, dersom endringen ikke er til skade for den som vedtaket retter seg mot.⁵⁵ NVE mener at en omgjøring av godkjennelsesvedtak som forkorter tildelingsperioden og f.eks. dobler tildelingsfaktoren, inngå kraftprodusentenes forventninger til utstedte elsertifikater. Det kan derfor tenkes at slik omgjøring er gjennomførbart etter gjeldende rett. Forutsetningen er imidlertid at elsertifikatlovens bestemmelser om tildelingsperiode ikke er til hinder for omgjøring.⁵⁶

Etter NVEs oppfatning er det uansett mulig å gjennomføre lovendringer som direkte forkorter tildelingsperioden og gir bestemmelser om f.eks. dobbel tildeling, eller som utvider adgangen til omgjøring. Slik lovendring vil etter vårt syn ikke være i strid med hverken Grunnloven § 97, EMK P1-1⁵⁷ eller fornybardirektivet artikkel 6.

Ved komprimering beholder elsertifikatsystemet sin markedsbaserte funksjon, der elsertifikater omsettes i et åpent marked og kraftprodusentenes inntekter er styrt av tilbud og etterspørsel. At gjeldende elsertifikatsystem ikke er ansett for å utgjøre offentlig støtte etter

⁵⁴ Etter normalårsproduksjonen.

⁵⁵ Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a.

⁵⁶ Det er uklart om elsertifikatloven gir godkjente anlegg en rett på utstedelse av elsertifikater i 15 år (begrenset til elsertifikatsystemets levetid).

⁵⁷ Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen Tilleggsprotokoll 1 artikkel 1.

EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 fordi støtten ikke gis av “statsmidler”, tilsier at heller ikke et komprimert elsertifikatsystem vil anses for å utgjøre offentlig støtte.

NVEs inntrykk er imidlertid at EU-domstolen og -kommisjonen legger til grunn at det er mer som utgjør “statsmidler” nå, sammenlignet med tidligere. Derfor er det ikke gitt at et komprimert elsertifikatsystem er unntatt notifikasjonsplikt. Det avgjørende i så måte er at staten ikke har kontroll over midlene som overføres mellom aktørene i markedet, og at sluttbrukerne ikke i realiteten blir pålagt en avgift av staten. Etter NVEs syn vil et komprimert elsertifikatsystem ikke utgjøre offentlig støtte, slik at det vil ikke være notifikasjonspliktig. Utviklingen i EU-praksis kan imidlertid gi andre utslag.

7 NVEs vurdering med anbefaling

Produksjonsmålet i elsertifikatordningen ble nådd i 2021. Samtidig har lave priser på elsertifikater de senere årene ført til at overføring som gjøres fra forbrukere til produsentene kun dekker administrative kostnader for ordningen. Myndighetene, berørte aktører og sluttbrukere betaler for en ordning som i utgangspunktet har oppfylt sitt formål.

I samarbeid med den svenske Energimyndigheten har NVE identifisert fire alternativer for utfasing av elsertifikatordningen.

1. Nullalternativet: Gjennomføre ordningen som avtalt hvor de siste elsertifikatene tildeles ut 2035 og siste annullering gjennomføres i april 2036.
2. Avslutning med mulig kompensasjon: Beregne produsentenes forventede økonomiske tap ved av avslutning av ordningen i 2028 og kompensere dem for dette.
3. Avslutning uten kompensasjon: Avslutte ordningen i 2028 uten kompensasjon til produsentene.
4. Komprimering: Beslutte i 2026 å komprimere utstedelser og annullering til perioden 2028-2031, i stedet for 2028-2035.

En tidligere utfasing av elsertifikatordningen vil påvirke kraftprodusenter, strømsalgsselskaper og andre elsertifikatpliktige, sluttkunder, Statnett og myndigheter. Vi har identifisert at alternativene for utfasing kan gi følgende virkninger for samfunnet som helhet:

- Reduserte kostnader og redusert ressursbruk i ordningen.
- Svekke produsenters tillit til fremtidige ordninger.
- Svekke eller opprettholde sluttbrukernes tillit til energimyndigheter.

I de følgende avsnitt analyseres konsekvensene for kraftprodusenter og sluttbrukere som berøres av de ulike alternativene.

7.1 Videreføring av ordningen - nullalternativet

Kostnader/ ressursbruk i ordningen

I spørreundersøkelsen som er gjennomført (Sweco, 2025) ble aktørene spurt om de administrative kostnadene har endret seg de tre siste årene. Et fåtall av respondentene har

rapportert at kostnadene har økt, mens de fleste har svart at kostnadene er uendret eller redusert. NVE vurderer at en videreføring av ordningen til 2035 vil gi fortsatte kostnader for aktørene i ordningen i form av administrasjon og gebyrer, men uten at det gir produsentene en vesentlig inntjening i lys av dagens spot-pris på elsertifikater. NVE vurderer også at de administrative kostnadene for myndighetene og registeransvarlig vil være som før. For myndighetene vurderer NVE at antall årsverk som arbeider med ordningen vil holde seg likt ut ordningens levetid, med et mulig lite oppsving i den avsluttende fasen.

Produsentenes tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger

NVE vurderer at produsentenes tillit til myndigheter og framtidige støtteordninger kan bli påvirket i både positiv og negativ retning i nullalternativet.

En videreføring av ordningen til den planlagte opphørsdatoen i 2035 kan oppfattes av produsentene som at myndighetene er opptatt av å gi aktørene forutsigbarhet ved å bevare ordninger og avtaler når de først er inngått.

Samtidig kan en videreføring av en ordning som har oppfylt sitt formål og som ikke lenger bidrar til ny fornybar produksjon eller økt inntjening, men i hovedsak bare bidrar til å opprettholde administrative kostnader, oppfattes av aktørene som et utdatert virkemiddel.

Sluttbrukernes tillit til myndighetene

NVE vurderer at en videreføring av elsertifikatorordningen til 2035 kan påvirke sluttbrukernes tillit til kraftbransjen negativt. I en tid med økte og store svingninger i strømprisen kan en videreføring av ordningen oppfattes negativt av sluttbrukerne. Dette kan være særlig aktuelt siden ordningen har oppfylt sitt formål og sluttbrukernes betaling av elsertifikatavgift i hovedsak bidrar til å dekke produsentenes og strømleverandørenes administrative kostnader med ordningen i stedet for utbygging av mer fornybar kraftproduksjon.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at en tidligere utfasing av elsertifikatorordningen kan spare ressursbruk og administrasjon hos produsenter og hos staten, i størrelsesorden 0-81 millioner kroner totalt i Norge. Dersom hensynet til tillit og forutsigbarhet, samt å unngå usikkerhet knyttet til endringer, veier tyngre enn ressursbruk og administrasjonskostnader i denne størrelsesordenen, anbefaler vi Energidepartementet å fortsette ordningen som planlagt ut 2035.

7.2 Tidlig avslutning med mulig kompensasjon

Kostnader/ ressursbruk i ordningen

NVE vurderer at en tidlig avslutning av ordningen kan gi besparelse i administrative kostnader, i størrelsesorden 62-77 millioner kr.

Avslutning av ordningen med kompensasjon vil redusere besparelsen for sluttbrukerne dersom det er sluttbrukerne som skal finansiere kompensasjonen, eller for myndighetene dersom kompensasjonen skal finansieres over statsbudsjettet. En samlet kompensasjon til produsentene er anslått til fra 0 til ca. 7 millioner kr. Kompensasjonsberegningen baserer seg på en gjennomsnittlig spotpris fra perioden april 2024 til mars 2025, fratrasket utstedelsesgebyr og justert for forventet etterspørsel av elsertifikater. Om produsentenes administrative kostnader også trekkes fra, så forventes ingen produsenter å være berettiget til kompensasjon siden kostnadsbesparelsene deres ved en tidlig avslutning av ordningen er beregnet til å være større enn frafallet av inntekt. Myndighetenes beregnede besparelse kan bli

redusert om utformingen av kompensasjonsordningen blir kompleks og i seg selv medfører omfattende arbeid, klager eller i ytterste konsekvens rettslige mottiltak.

NVE vurderer at en ordning der kompensasjonen finansieres fra sluttbrukere vil være ressurskrevende å etablere og drifte. Videre vurderer vi at det kan stilles spørsmålsteget ved om sluttbrukerne skal dekke kostnadene ved en tidlig utfasing av en ordning som myndighetene har etablert. NVE vurderer derfor at en utbetaling av kompensasjon bør finansieres over statsbudsjettet og ikke av sluttbrukerne.

Produsentenes tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger

NVE vurderer at en tidlig avslutning med kompensasjon vil bidra til å opprettholde produsentenes tillitt til myndighetene, gitt at kompensasjonen oppleves som forståelig og rettferdig. NVE vurderer derfor at det er viktig med åpenhet rundt den kompensasjonsmodellen som eventuelt velges, hvordan den vil slå ut og hva som er begrunnelsen for valget av kompensasjonens innretning og størrelse.

Sluttbrukeres tillit til myndighetene

Ettersom ordningen har oppfylt sitt formål, går sluttbrukeres utgifter til elsertifikater i dag i hovedsak til å dekke produsentenes og kraftleverandørenes kostnader med ordningen. En tidlig avslutning av ordningen vil redusere sluttbrukernes kostnader.

I lys av at strømprisene har økt de senere årene, kan en kostnad ilagt sluttbrukerne som skal dekke kraftprodusentenes mulige kompensasjon oppleves som urettferdig. Dette kan påvirke sluttbrukernes tillit til kraftbransjen. NVEs vurdering er at en tidlig avslutning av ordningen vil redusere sluttbrukernes kostnader. Dersom en eventuell kompensasjonsordning utformes slik at det er sluttbrukerne som må dekke produsentenes kostnader så kan det bidra til å svekke tilliten til myndighetene.

7.3 Tidlig avslutning uten kompensasjon

Kostnader/ ressursbruk i ordningen

NVE vurderer at en tidlig avslutning av ordningen vil kunne gi besparelse i administrative kostnader i størrelsesorden 72-81 millioner kr. Myndighetenes beregnede besparelse kan imidlertid bli redusert om tidlig avslutning uten kompensasjon medfører klager eller i ytterste konsekvens rettslige mottiltak.

Produsentenes tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger

En avslutning uten kompensasjon kan medføre redusert tillitt fra produsentene til fremtidige støtteordninger. Selv om inntektene fra salg av elsertifikater med dagens markedspris, i hovedsak tilsvarende produsentenes administrative kostnader, kan produsentene ha forventninger til fremtidige økte inntekter.

Sluttbrukeres tillit til myndighetene

Ettersom ordningen har oppfylt sitt formål, og sluttbrukeres utgifter til elsertifikater i dag i hovedsak går til å dekke produsentenes kostnader med ordningen, kan påslaget på strømprisen, selv om det er svært lavt, oppleves urettferdig. En tidlig avslutning av ordningen vil redusere sluttbrukernes kostnader. NVE vurderer avslutning av ordningen uten kompensasjon som positivt for sluttbrukere og at det kan bidra til bedret tillit til kraftmarkedet og myndighetene.

7.4 Komprimering

Kostnader/ ressursbruk i ordningen

NVE vurderer at en komprimering av ordningen vil gi besparelser i administrative kostnader i størrelsesorden null til syv millioner kr.

Produsentenes tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger

Med komprimering vil produsentene få tildelt det antall elsertifikater de forventer samtidig som finansieringsmålet opprettholdes. En komprimering vil funksjonelt ligge nær nullalternativet og det er derfor forventet at en komprimering av ordningen i liten grad vil påvirke produsentenes tillit.

Sluttbrukeres tillit til myndighetene

Gitt et velfungerende kraftmarked vil komprimering føre til et økt påslag til sluttbrukere for å finansiere en økt mengde elsertifikater i en overgangsperiode.

7.5 NVEs anbefaling

Alternativer for avslutning

NVE har vurdert tre alternativer for tidlig avslutning av elsertifikatsystemet som gjennomførbare og samfunnsøkonomisk kostnadsbesparende. For å sammenligne de tre alternativene er det også gjennomført en analyse av nullalternativet som er å drifte og avslutte systemet som opprinnelig planlagt. I de tre alternativene er det lagt til grunn at en endring eller avslutning av ordningen tidligst kan skje i 2028.

- **Avslutning uten kompensasjon** innebærer at ordningen avsluttes tidligere ved å sette en sluttdato for systemet som helhet, men uten at det gis kompensasjon til produsentene. Samlet sparte administrative kostnader for alle aktørene for perioden 2028-2035 er beregnet til mellom 72 og 81 millioner kroner.
- **Avslutning med mulig kompensasjon** innebærer at ordningen avsluttes ved å sette en tidligere sluttdato for systemet som helhet. Tildeling av elsertifikater vil da opphøre fra denne datoen, forslagsvis 31. desember 2027. Kvoteplikten og markedet vil fortsette frem til en siste annullering i april 2028. Produsenter med tildelingsperiode for elsertifikater som strekker seg utover den nye sluttdatoen, gis kompensasjon for tapt inntekt basert på markedspris fratrasket kostnader. Beregningene som er gjort viser at kompensasjonsbeløpet samlet vil ligge på mellom 0 og 30 millioner kroner, avhengig av hva som trekkes fra av gebyr og administrasjonskostnader. Selve kompensasjonsbeløpet er en ren fordelingseffekt og påvirker ikke den overordnede gevinsten av å avslutte ordningen. Samtidig kan det påløpe merkostnader for samfunnet ved å utforme og utbetale kompensasjonen. Merkostnadene sammenlignet med alternativet uten kompensasjon er beregnet til å ligge på mellom 4 og 10 millioner kroner. De samlede sparte administrative kostnader for alle aktørene for perioden 2028-2035 er derfor lavere og beregnet til å være på mellom 62 og 77 millioner kroner.
- **Alternativet med et komprimert system** innebærer at elsertifikatordningen forkortes ved å doble tildelingen av sertifikater for hver produserte MWh i perioden 2028-2031 og deretter avsluttes. Dermed vil kostnadene for elsertifikatpliktige og

sluttbrukere fordeles over en kortere periode, men med lav sertifikatpris gir det likevel en minimal økning av kostnadene. Administrative kostnader reduseres noe for produsenter og myndigheter, men øker noe for elsertifikatpliktige. Samlet sparte administrative kostnader for alle aktørene for perioden 2028-2035 er beregnet til mellom 0 og 6 millioner kroner.

- **Nullalternativet** innebærer at elsertifikatsystemet driftes som opprinnelig planlagt ut 2035. Prisnivået for elsertifikater forventes å være stabilt lavt i hele perioden på grunn av overskudd av sertifikater. Produsentenes forventede inntekter ved markedspris er null etter at utstedelsesgebyret og administrasjonskostnadene er trukket fra. Det gjør at sluttbrukerne, som er pålagt å kjøpe elsertifikater, bare vil dekke kostnadene ved ordningen og ikke bidra til fortsatt støtte til utbygging av mer ny fornybar energi. De totale administrative kostnadene av å drifte systemet som planlagt ut 2035 er beregnet til 90 millioner kroner.

NVEs konklusjoner og anbefalinger

NVE vurderer at alle alternativene er juridisk gjennomførbare og at en tidlig avslutning begrunnet i samfunnsøkonomiske hensyn er forholdsmessig.

NVE anbefaler en tidlig avslutning av ordningen med elsertifikater. Ordningen har oppfylt sitt formål og strømkundene betaler nå i praksis bare for administrasjonskostnadene.

Samtidig kan en endring av en etablert ordning medføre svekket tillit til myndighetene og fremtidige støtteordninger. Dette hensynet tilsier at produsenter bør gis kompensasjon for tapte inntekter ved en tidligere avslutning.

Det kan imidlertid også svekke tillitten til myndighetene om man belaster strømkundene for å kompensere kraftprodusentene for en tidlig avslutning av en ordning som allerede har oppfylt sitt formål. Hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt bør være en politisk vurdering.

- NVEs vurdering er at alternativet tidlig avslutning uten kompensasjon gir størst besparelser for samfunnet. Man unngår da også at strømkundene betaler for administrasjonen av ordningen. NVE vurderer at alternativet tidlig avslutning med mulig kompensasjon vil gi noe lavere besparelser for samfunnet sammenlignet med en tidlig avslutning uten kompensasjon, siden eventuell kompensasjonsutbetaling vil påføre samfunnet merkostnader. Dette alternativet vil kunne bidra til at kraftprodusentenes tillit til eventuelle fremtidige støtteordninger og til myndighetene blir noe høyere. NVEs beregninger viser at mange av produsentene vil få ingen til begrenset kompensasjon under et slikt alternativ.
- NVE vurderer at nullalternativet, som er å fortsette som planlagt ut 2035, kan videreføres dersom hensynet til forutsigbarhet veier tyngst.
- NVE vurderer alternativet med komprimering av ordningen som en arbeidskrevende endring som gir begrensede besparelser for samfunnet.

8 Tiltak som følger av en avslutning

8.1 Grunnlag for kompensasjon

Grunnlaget for kompensasjon er produsentenes forventede tildelinger av elsertifikater for perioden etter avsluttet ordning (2028-2035). Lagrede elsertifikater fra tidligere år anses ikke som egnet for kompensasjon.

En kompensasjon for tidlig avslutning kan være vanskelig å beregne på en måte som tilsvarer aktørenes forventninger til økonomisk verdi, men kan bidra til å bevare tilliten fra produsenter til energimyndighetene på en bedre måte enn avslutning uten kompensasjon.

NVE anbefaler at en eventuell kompensasjon blir basert på markedspris, justert for annulleringsmålet (91 %) og i tillegg blir:

- Fratrullet utstedelsesgebyr
- eller
- Fratrullet utstedelsesgebyr og administrasjonskostnader

Hvis kompensasjonen kun tar hensyn til utstedelsesgebyret, er den samlede kompensasjonen beregnet til om lag 7 millioner kroner. I dette alternativet vil alle de 497 produsentene i ordningen være berettiget kompensasjon, men det bør vurderes å sette en nedre grense for beløp til utbetaling.

Dersom Themas analyse og NVEs antagelser om administrasjonskostnader legges til grunn, vil ingen produsenter være berettiget kompensasjon i alternativet som trekker fra både utstedelsesgebyret og administrasjonskostnader. Samtidig kan fratrekk av administrative kostnader vise seg å være utfordrende å beregne og medføre økte administrative kostnader.

Registerprisen viser at noen produsenter selger elsertifikater til priser høyere enn spot-prisen. Dette er privatrettslige avtaler som ikke NVE har innsyn i. Registerprisen har de siste årene falt i takt med spot-prisen. NVE er ikke kjent med at det foreligger fastprisavtaler som strekker seg utover 2028. Det vurderes som sannsynlig at eventuelle avtaler om salg av elsertifikat til faste priser vil avsluttes eller reforhandles i og med at dette ligger i begge parterens interesse ved en tidligere avslutning av systemet. NVE ser det ikke som hensiktsmessig å ta hensyn til eventuelle fastprisavtaler i grunnlaget for kompensasjon.

Utbetaling av kompensasjon begrenses av regelverket om utbetaling av offentlig støtte som begrenser lovlig mottak av samlet offentlig støtte til 300 000 EUR per konsern i løpet av tre år.

8.2 Administrative og juridiske endringer

En tidlig avslutning av elsertifikatsystemet vil forutsette endringer i lov om elsertifikater og tilhørende forskrift. Det innebærer også at avtalen mellom Norge og Sverige om det felles elsertifikatmarkedet må reforhandles.

Forslag til nødvendig endringer i lov og forskrift må sendes på høring. På grunnlag av endringsforslag og høringsinnspill gjøres endelig vedtak som kan legge grunnlaget for en eventuell tidlig avslutning.

I prinsippet kan Stortinget vedta en lov om tidligere avslutning av elsertifikatsystemet i løpet av kort tid. Vi går imidlertid ut fra at Energidepartementet skal vurdere denne utredningen fra NVE og sende eventuelt forslag om tidligere avslutning på høring, før et eventuelt lovforslag fremmes i Stortinget. Derfor anslår NVE at en lov om tidligere avslutning av elsertifikatloven ikke vil vedtas før tidligst i løpet av 2026. Det er vanlig å legge lovers ikrafttredelsestidspunkt til årsskiftet. Dersom Stortinget vedtar lovendringen i 2026, vil den da typisk tre i kraft 1. januar 2027.

Som det fremgår av punktene i kapittel 2.5 Tidligst mulige avslutningsdato vil avslutningstidspunktet for elsertifikatsystemet kunne være et relevant moment ved vurderingen av om tidlig avslutning er forenlig med reglene i Grunnloven § 97 og EMK P1-1. I de juridiske vurderingene har NVE lagt til grunn et avslutningstidspunkt rundt 1. januar 2028. NVE vurderer at en eventuell avslutning av elsertifikatsystemet ikke haster. Den må også koordineres med svenske myndigheter. Selv om avslutningstidspunktet ikke nødvendigvis er avgjørende for lovligheten av tidlig avslutning av elsertifikatsystemet, anser NVE det for hensiktsmessig at avslutningstidspunktet (lovendringens ikrafttredelsestidspunkt) ikke settes tidligere enn 1. januar 2028. NVE legger derfor til grunn at en tidlig avslutning av ordningen trer i kraft i 2027 med virkning fra 1. januar 2028.

I tilfelle avslutning med kompensasjon må kompensasjonens utforming og inndekning utredes.

9 Vedlegg

Thema Consulting Group: Samfunnsøkonomisk analyse av alternativer for utfasing av elsertifikatordningen (2025)

Samfunnsøkonomisk analyse av alternativer for utfasing av elsertifikatordningen

For NVE



THEMA
CONSULTING GROUP

Publiseringsdato

31.10.2025

Om prosjektet

Prosjektnummer: NVE-25-01

Prosjektnavn: Bistand energiutredninger

Oppdragsgiver: NVE

Om rapporten

Rapportnavn: Samfunnsøkonomisk analyse av alternativer for utfasing av elsertifikatordningen

Rapportnummer: 2025-19

ISBN-nummer: 978-82-8368-171-0

Tilgjengelighet: Offentlig

Prosjektbeskrivelse

Denne rapporten undersøker ulike alternativer for utfasing av den svensk-norske elsertifikatordningen. Støtteordningen trådte i kraft i Norge i 2012, og de siste produsentene ble innlemmet i 2021. De siste årene har prisene på elsertifikater falt, og enkelte aktører har tatt til orde for å fase ut ordningen tidligere enn den originale sluttdatoen 31. desember 2035. Arbeidet med rapporten er gjennomført i tett samarbeid med ressurser hos norske og svenske myndigheter, ettersom ressurser fra THEMA har vært innleid og inngått i NVEs tverrfaglige team som utreder alternativer for utfasing av elsertifikatordningen, på oppdrag fra Energidepartementet. Valg av metode- og datakilder er derfor i hovedsak gjort av og i samråd med NVE. Vurderingene i denne rapporten er våre egne, uavhengige vurderinger av de samfunnsøkonomiske virkningene av en tidligere utfasing av ordningen. Formålet med rapporten er ikke å konkludere om og eventuelt hvordan elsertifikatordningen skal fases ut, men å utvikle og oppsummere et beslutningsgrunnlag for myndighetene.

Prosjektteam**Kontaktperson**

Svend Boye

svend.boyen@thema.no

+4745292482

Hovedbidragsyter

Iris Carrascal Simonsen

Om THEMA Consulting Group

Postadresse: Øvre vollgate 6

Besøksadresse: Nedre vollgate 9

0158 Oslo, Norway

Foretaksnummer: NO 895 144 932

www.thema.no

THEMA Consulting Group tilbyr rådgivning og analyser for omstillingen av energisystemet basert på dybdekunnskap om energimarkedene, bred samfunnsforståelse, lang rådgivningserfaring og solid faglig kompetanse innen samfunns- og bedriftsøkonomi og teknologi.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1 Om oppdraget	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Om elsertifikatmarkedet	8
1.3 Arbeidsform, metode og data	9
2 Nullalternativet	10
2.1 Berørte aktører	10
2.2 Forutsetninger i nullalternativet	10
2.3 Analyse av nullalternativet	13
2.4 Konsekvenser ved økt utmelding	18
2.5 Implikasjoner av nytte-kostnadsforholdet til produsenter	19
3 Mål- og problemanalyse	21
3.1 Målanalyse	21
3.2 Problembeskrivelse	21
4 Alternativer for utfasing av elsertifikatordningen	23
4.1 Aktuelle alternativer	23
4.2 Beskrivelse og forutsetninger for de aktuelle alternativene	23
4.3 Andre forutsetninger for analysen	23
5 Identifiserte virkninger ved tidlig utfasing av elsertifikatordningen	25
6 Tidlig avslutning av ordningen med mulig kompensasjon	27
6.1 Fastsettelse av kompensasjon	27
6.2 Analyse av en tidlig avslutning med mulig kompensasjon	27
7 Tidlig avslutning av ordningen uten kompensasjon	32
7.1 Analyse av en tidlig avslutning uten kompensasjon	32
8 Komprimering av elsertifikatordningen	35
8.1 Utforming av komprimeringen	35
8.2 Virkninger på berørte aktører	36
8.3 Analyse av komprimering av ordningen	36
9 Samlet vurdering av alternativer for utfasing	41
9.1 Forventede virkninger	41
9.2 Usikkerhet	42
9.3 Konklusjon	43
Kilder	45
10 Vedlegg	46
Vedlegg 1 – Sammenstilling av den samfunnsøkonomiske analysen	46
Vedlegg 2 – Utforming av kompensasjon	47

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn

Elsertifikater er en markedsbasert støtteordning som har hatt som formål å fremme utviklingen av fornybar energi i Sverige og Norge. Kraftprodusenter som deltar i ordningen har rett på å tildeles elsertifikater per produserte MWh i 15 år fra kontraktinngåelsen. Staten skaper etterspørsel ved å pålegge utvalgte aktører å kjøpe elsertifikater for en andel av forbruket deres eller for forbruk som de administrerer gjennom strømsalgsselskaper. Den skapte etterspørselen beregnes etter den såkalte finansieringsforpliktelsen, som følger av målet om ny fornybar energi som ble satt av myndighetene i Norge og Sverige. Elsertifikatene er blitt finansiert av sluttbrukere i alminnelig forsyning, ved at strømselskapene har økt sine påslag for å betale for kjøp av elsertifikater.

Under elsertifikatordningen har svenske og norske myndigheter hatt et felles mål om 28,4 TWh ny fornybar energi innen utgangen av 2020. Sverige valgte senere å legge til et mål om 18 TWh ytterligere ny produksjon innen utgangen av 2030. Allerede i mai 2019 ble målet om 28,4 TWh ny fornybar energi nådd, og i underkant av to år senere ble 2030-målet nådd. Norge bestemte ved innføringen av ordningen at det etter 2021 ikke ville innlemmes nye produksjonsanlegg i ordningen, og endelig sluttdato ble satt til 2035. Sverige bestemte ved et senere tidspunkt å sette samme sluttdato som Norge. I Norge har ordningen stort sett vært uendret.

Prisnivået i elsertifikatmarkedet reflekteres gjennom markedsprisen og registerprisen. Markedsprisen gir en indikasjon på verdien av et elsertifikat, og har siden 2018 vært fallende. I september 2018 nådde markedsprisen sitt høyeste nivå, med 230 kroner per elsertifikat. Denne prisen reflekterte en frykt for akutt underskudd i markedet, med historisk lav beholdning av elsertifikater både i 2018 og i 2019. Siden 2022 har ikke markedsprisen ligget over 1 krone per sertifikat. De lave prisene reflekterer tilbudsoverskuddet i markedet. De gjeldende markedsprisene på elsertifikater er innenfor det ordningen har forutsett som et mulig utfall. Produsenter i ordningen har også muligheten til å melde seg ut, dersom de opplever at administrasjonskostnadene overstiger inntektene på sertifikatene, noe flere også har gjort. De lave prisene i markedet må sees i sammenheng med andre forhold som har påvirket kalkylene til utbyggerne av fornybar kraftproduksjon, og som har bidratt til at vi har fått mer ny kraftproduksjon enn forventet. Dette gjelder både kraftprisen (som har vært høyere enn forventet i perioden), prisen på opprinnelsesgarantier (som har økt siden 2012) og effektiviteten til ny kraftproduksjon (blant annet som følge av større og mer effektive turbiner).

Mandat

På grunn av de lave prisene på elsertifikater har det blitt diskutert om det er lønnsomt for samfunnet å fortsette med ordningen ut 2035, og det har blitt påpekt at elsertifikatordningen krever mye administrasjon for relativt liten inntekt til produsentene. Det er derfor stilt spørsmål ved om det er hensiktsmessig å fortsette ordningen helt til dens planlagte avslutning i 2035, eller om det kan være argumenter for å avslutte ordningen tidligere. NVE har derfor, i parallell med Energimyndigheten i Sverige, fått i oppdrag av sine respektive departementer å utrede mulige alternativer for en tidligere avslutning av ordningen. THEMA er blitt engasjert til å bistå NVE med å gjøre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativer for utfasing av ordningen.

Nullalternativet: Fortsette ordningen ut 2035, med utsikter til lave priser og mulighet for utmelding for produsenter

I nullalternativet vil elsertifikatordningen opprettholdes frem til 2035, i tråd med det som opprinnelig var forutsatt for den norske ordningen. Dette innebærer at det vil utstedes sertifikater til produsenter i ordningen ut deres kontrakter, samt at kvotepliktige aktører vil fortsette å pålegges krav om kjøp av elsertifikater. Sluttbrukerkunder vil fortsette å betale for elsertifikater gjennom påslag på strømgregningen. I nullalternativet vil tilbudet av elsertifikater reduseres etter hvert som kontrakter utgår. Parallelt vil etterspørselen etter elsertifikater falle ettersom finansieringsmålet nærmer seg oppnådd. NVE forventer at beholdningen av elsertifikater vil reduseres etter 2027 som følge av at kontrakter utgår, men at det fortsatt vil være et overskudd av sertifikater som aldri blir annullert (NVE, 2025). Dette vil bidra til å legge press på prisene for elsertifikatene. Nåverdien av kostnadene knyttet til å forvalte ordningen fra 2028 til 2035 i Norge beregnes i denne rapporten til 90 millioner kroner samlet (ca. 11 millioner kroner per år i snitt). De 90 millionene fordeler seg på kostnadene kraftprodusentene har på 46 millioner kroner, kostnadene de elsertifikatpliktige strømsalgsselskapene har på rundt 23 millioner kroner og kostnadene til myndigheter (NVE/ED) på 10 millioner og kostnader i registeret NECS på 12 millioner kroner. Det er verdt å merke seg at kraftprodusentene kan melde seg ut hvis de vil, og at det ikke er automatikk i at en avslutning av ordningen vil føre til at strømsalgsselskapene reduserer påslagene de bruker til å finansiere kjøpene og administrasjonen med i dag. Dersom mange produsenter melder seg ut, og tilbudet av sertifikater i markedet

reduseres, kan det øke prisene i markedet og de totale kostnadene for administrasjon (som følge av aktørene melder seg ut) reduseres. Dette kan påvirke lønnsomheten av ordningen for gjenværende produsenter.

Lønnsomheten av ordningen for produsentene er et sentralt usikkerhetselement både i nullalternativet, og de øvrige alternativene. Spesielt produsentenes faktiske kostnader er vanskelig å estimere, og vil ha innvirkning på hvorvidt det er lønnsomt å bli værende i ordningen, og hvor mange produsenter som vil melde seg ut i nullalternativet. Med kostnadsestimatene som legges til grunn og dagens markedspris, er det få produsenter som tilsynelatende tjener på å selge sertifikater, om de velger å bli værende i ordningen.

Alternativer for utfasing av elsertifikatordningen

Fordi prisene i elsertifikatordningen er lave og fordi den fortsatt medfører administrasjonskostnader, så har det kommet forslag om å avslutte ordningen før 2035. Følgende mulige alternativer for utfasing av elsertifikatordningen virker å være aktuelle

- *Nullalternativet:* Avslutte ordningen i tråd med gjeldende plan i 2035.
- *Tidlig avslutning av ordningen med mulig kompensasjon*
- *Tidlig avslutning av ordningen uten kompensasjon*
- *Komprimering av ordningen*

NVE har gjort en separat vurdering av de rettslige aspektene ved utfasingen, og konkluderer med at de fire alternativene kan utformes på en måte som ikke er i strid med gjeldende lovverk (NVE, 2025).

Avslutning med mulig kompensasjon

Dette alternativet innebærer at det settes en sluttdato for ordningen tidligere enn 2035, og at noen aktører vil få kompensasjon som følge av den tidlige avslutningen. Gitt at det tas en beslutning i 2026, vil avslutningen kunne gjøres tidligst i 2028. Kompensasjonen vil for eksempel kunne settes lik markedsprisen på elsertifikater fratrasket direkte utstedelseskostnader og administrative kostnader, på tidspunktet utredningen som omhandler det kommer ut. Dersom dette gjøres kan verdien bli svært lav, nærmere null. Denne prisen gjenspeiler ikke nødvendigvis hver markedsaktørs forventninger til sertifikatenes økonomiske verdi, ettersom enkelte produsenter kan ha inngått eldre fastpriskontrakter, fremtidige priser er usikre (og påvirkes av utmelding i Norge og inn- og utmeldinger i Sverige), og at inn- og utmeldinger kan påvirkes av en eventuell kompensasjonsmodell. Den endelige kompensasjonen og kompensasjonsberettigede vil avhenge av utformingen av kompensasjonen.

Avslutning uten kompensasjon

Avslutning uten kompensasjon innebærer at det settes en sluttdato for ordningen tidligere enn 2035, og at ingen aktører er berettiget kompensasjon som følge av den tidlige avslutningen. Gitt at det tas en beslutning i 2026, vil avslutningen kunne gjøres tidligst i 2028.

Komprimering av elsertifikatordningen

En komprimering av elsertifikatordningen innebærer at det i en periode utstedes flere elsertifikater per produserte enhet. Slik får produsentene tildelt sertifikatene de har rett på, men over en kortere tidsperiode. Samtidig justeres kvotekurven etter den kortere tidsperioden, slik at finansieringsmålet nås tidligere. Gitt at det tas en beslutning i 2026, vil en slik komprimering tidligst begynne i 2028. Det resterende finansieringsmålet kan fordeles jevnt over perioden 2028-2031, eller skeivfordeles slik at en større andel av målet fordeles henholdsvis tidlig eller på slutten av perioden. Dette vil kunne påvirke beholdningen av elsertifikater ved ulike tidspunkter, og kan få en prisseffekt som følge av økt etterspørsel ved ulike tidspunkter.

Identifiserte virkninger av alternativer for utfasing av elsertifikatordningen

Det opprinnelige målet med elsertifikatordningen var å stimulere til økt produksjon av fornybar energi i Norge og Sverige. De spesifikke målene ble nådd i 2019 og 2021. Endringer i elsertifikatordningen vil ikke påvirke dette målet.

En tidligere utfasing av elsertifikatordningen vil påvirke kraftprodusenter, strømsalgsselskaper, sluttbrukerkunder, Statnett (registeransvarlig for NECS) og myndigheter. Vi har identifisert at en tidligere avslutning av ordningen kan påvirke følgende målsetninger, det vil si gi følgende typer virkninger:

- **Ressursbruk:** Alternativene kan medføre endringer i kostnader til drift og bruk av ordningen hos myndigheter og aktører, sammenliknet med i nullalternativet. Med kostnader menes her ressursbruk, og ikke overføring av verdier gjennom betaling for selve elsertifikatene og eventuell påvirkning på strømsalgsselskapenes påslag (overføringer omtales under fordelingsvirkninger). Spørsmålet er hvor mye disse kostnadene kan reduseres ved å avslutte ordningen tidlig, når man også hensyntar overgangskostnader, altså kostnader som oppstår for å forberede og tilrettelegge for endringen av ordningen.
- **Fordelingsvirkninger:** Endringer i ordningen kan være en fordel eller ulempe for ulike produsenter, strømsalgsselskaper, sluttbrukere eller myndigheter (skattebetalere).
- **Tillit til fremtidige støtteordninger fra produsenter:** Elsertifikatordningen har nådd sitt hovedmål, ved bidra til økt utbygging av en viss mengde ny fornybar kraftproduksjon. Opprettholdelse av elsertifikatmarkedet vil ikke direkte bidra til ny elproduksjon. Samtidig kan opprettholdelsen av elsertifikatmarkedet, i tråd med avtalene som er inngått, sørge for å ivareta markedsaktørenes tillit til myndighetene og troverdigheten til lignende ordninger i fremtiden.
- **Tillit til energimyndighetene fra innbyggere:** Elsertifikatene er blitt finansiert av sluttbrukere i alminnelig forsyning, ved at strømselskapene har økt sine påslag for å betale for elsertifikater. En endring i elsertifikatordningen kan endre oppmerksomheten rundt ordningen, påvirke sluttbrukerkunder og innbyggers tillit til energimyndighetene og dermed deres mottagelighet for fremtidige forslag om støtteordninger og lignende.

Vurdering av virkninger per alternativ

Som vist i tabellen under, tyder vår analyse på at en utfasing av ordningen før 2035 kan redusere ressursbruken i en størrelsesorden på 0 til 10 millioner kroner årlig. Besparelsen vil avhenge av hvor store overgangskostnader som oppstår ved en tidlig utfasing av elsertifikatordningen, samt nivået på inn- og utmeldinger. Dersom flere produsenter melder seg ut, vil det redusere de totale kostnadene og dermed kostnadsbesparelsene som oppstår i alternativene.

Samtidig vurderer vi at produsentenes tillit til fremtidige støtteordninger ivaretas i størst grad ved å gjennomføre som avtalt fra 2012 til og med 2035, dvs. gjennom nullalternativet. Med tillit til fremtidige ordninger mener vi produsenters oppfattelse av at energimyndighetene vil gjennomføre tiltak i tråd med intensjonen. En komprimering av ordningen ligger nærmest nullalternativet, og bør følgelig ha en begrenset virkning på tilliten til fremtidige støtteordninger. En avslutning med kompensasjon som tilsvarer det beregnede tapet i nettoinntekt, bør for de fleste produsenter oppfattes som noenlunde forutberegnelig. Det kan samtidig påvirke tilliten til fremtidige ordninger noe negativt, ved å gi inntrykk av at myndighetene endrer ordninger som oppfattes som mindre gunstige enn ventet for produsenter. I tillegg kan noen produsenter oppleve at deres forventede økonomisk verdi av fortsatt gjennomføring av ordningen er større enn kompensasjonen som tilbys. Å avslutte ordningen uten kompensasjon kan sies å bryte med tilliten til at myndigheter vil gjennomføre ordninger i tråd med intensjonen, der produsenter fratas verdipapirer de forutsatte å få da de besluttet å etablere produksjonen.

Virkninger, sammenliknet med nullalternativet	Avslutning med mulig kompensasjon	Avslutning uten kompensasjon	Komprimering av ordningen
Ressursbruk (sparte kostnader)	62 til 77 millioner kroner (8 til 9 mill. kr./år spart)	72 til 81 millioner kroner (9 til 10 mill. kr./år spart)	0 til 7 millioner kroner (~0 til 1,5 mill. kr./år spart)
Tillit til fremtidige ordninger fra produsenter	Liten negativ	Middels negativ	Liten negativ
Tillit til energimyndighetene fra innbyggere	Liten negativ til liten positiv	Ubetydelig/ ingen til liten positiv	Liten negativ
Fordelingsvirkninger	Overføring går fra skattebetaler til produsent, heller enn fra strømkunde til produsent	Overføring fra produsent til strømsalgsselskap og sluttbruker/ leverandør (avhengig av konkurranse)	I prinsippet lik som i nullalternativet, men kan påvirke priser, påslag og fordeling

Det er vanskelig å forutse hvordan en endring i elsertifikatordningen vil påvirke innbyggernes tillit til energimyndighetene. En endring av ordningen bør forventes å bidra til økt oppmerksomhet rundt ordningen, sammenlignet med nullalternativet. Videre kan ny oppmerksomhet bidra til både positive eller negative oppfatninger av myndighetenes håndtering av ordningen og eventuell omfordeling av midler til produsenter, strømsalgsselskaper og sluttbrukerkunder.

Oppsummering og konklusjon

En tidligere utfasing av elsertifikatordningen vil påvirke kraftprodusenter, strømsalgsselskaper, sluttkunder, Statnett og myndigheter. Vi har identifisert at alternativene for utfasing kan gi følgende virkninger for samfunnet som helhet:

- Kostnader/ ressursbruk i ordningen
- Tillit fra produsenter om at myndighetene vil gjennomføre fremtidige ordninger i tråd med intensjonen (for eksempel støtte til Sørlege Nordsjø II eller Utsira Nord)
- Tillit fra innbyggerne til energimyndigheter om at ordninger vil gjennomføres effektivt og i tråd med intensjonen

Det er ikke opplagt hvilket alternativ som er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme, det vil si hvilket alternativ som er det mest lønnsomme for samfunnet som helhet. Tilliten til fremtidige ordninger fra produsenter og til energimyndigheter fra innbyggere bevares etter vårt syn i størst grad ved å gjennomføre ordningen som planlagt, dvs. ved bruk av nullalternativet. Avhengig av hva som vektlegges ved i utfasingen av elsertifikatordningen, kan ulike alternativer bidra til måloppnåelsen:

- Dersom hensynet til tillit og forutberegnelighet, samt å unngå usikkerhet knyttet til endringer, veier tyngre enn å spare 0-10 mill. kr./år i 2028-2035, så bør ordningen gjennomføres som planlagt.
- Dersom myndighetene ønsker å avslutte ordningen tidlig, og samtidig sikre at produsenter skal være trygge på at de ikke blir fratatt verdier i forbindelse med fremtidige støtteordninger, så bør ordningen avsluttes med kompensasjon.
- Dersom hensynet til lavest mulig ressursbruk og tillit fra innbyggerne vektlegges, bør ordningen avsluttes uten kompensasjon.

En komprimering av ordningen fremstår som lite attraktivt, ettersom det kun forkorter ordningen med fire år, gir lite ressursbesparelse. I tillegg gjør alternativet at energimyndighetene fremstår som mindre forutberegnelig enn ved gjennomføring av ordningen som planlagt.

1 Om oppdraget

1.1 Bakgrunn

Elsertifikatordningen har vært et sentralt virkemiddel i utviklingen av fornybar energi i Norge og Sverige. Virkemiddelet ble innført i Sverige i 2001, og siden 2012 har Norge vært en del av et felles elsertifikatmarked.

Elsertifikatordningen er en markedsbasert støtteordning som har hatt som formål å fremme utviklingen av fornybar energi i de to landene. Kraftprodusenter som deltar i ordningen, har rett på å tildeles elsertifikater per produserte MWh i 15 år fra kontraktinngåelsen. Staten skaper etterspørselen ved å pålegge utvalgte aktører å kjøpe elsertifikater for en andel av forbruket deres eller som de administrerer (for strømsalgsselskaper). Den skapte etterspørselen beregnes etter det såkalte finansieringsforpliktelsen, som følger av målet om ny fornybar energi som ble satt av myndighetene i Norge og Sverige.

Svenske og norske myndigheter har hatt et felles mål for elsertifikatordningen om 28,4 TWh ny fornybar energi innen utgangen av 2020. Sverige valgte senere å legge til et mål om 18 TWh ytterligere ny produksjon innen utgangen av 2030. Allerede i mai 2019 ble målet om 28,4 TWh ny fornybar energi nådd, og i underkant av to år senere ble 2030-målet nådd. Norge bestemte ved innføringen av ordningen at det etter 2021 ikke ville innlemmes nye produksjonsanlegg i ordningen, og endelig sluttdato ble satt til 2035. Sverige bestemte ved et senere tidspunkt å sette samme sluttdato som Norge.

THEMA er blitt engasjert til å bistå NVE med å gjøre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativer for utfasing av ordningen. Som en del av oppdraget har vi også vurdert økonomiske konsekvenser for ulike aktører, og dermed også belyst spørsmål om eventuell kompensasjon til produsenter for tidlig avslutning av ordningen.

1.2 Om elsertifikatmarkedet

Elsertifikatordningen er en markedsbasert støtteordning, og som tidligere nevnt skapes tilbudet av produsenter (elsertifikatberettigede) og etterspørselen skapes av at myndighetene pålegger utvalgte aktører å kjøpe sertifikater (kvotepliktige). I Norge er det strømsalgsselskaper som er kvotepliktige, og det fastsettes årlig en kvote (prosent) av strømforbruket til deres kunder som de må kjøpe elsertifikater for.

Kvotene fastsettes basert på finansieringsforpliktelsen til myndighetene, som igjen følger det forutsatte målet om ny fornybar kraftutbygging. Slik finansieringsforpliktelsen er utformet, faller den årlige forpliktelsen frem mot 2035. Det følger også av at andelen elsertifikatberettiget produksjon faller frem mot 2035 etter hvert som kontrakter inngått før 2021 utgår. Dette betyr også at etterspørselen etter elsertifikater faller frem mot 2035, i takt med tilbudet av elsertifikater.

Tilbudet av elsertifikater fremskrives i NVEs årsrapport basert på normalårsproduksjonen til kraftverk som er elsertifikatberettigede. Det årlige tilbudet av elsertifikater vil avhenge av faktisk produksjon, som igjen avhenger av faktorer som vær, vedlikeholdsbehov og annet. Dersom normalårsproduksjonen legges til grunn, har elsertifikatordningen ført til totalt 53,3 TWh ny fornybar energiproduksjon siden 2012, med henholdsvis 19,1 TWh og 34,2 i Norge og Sverige. Det totale volumet produksjon fra godkjente kraftverk i ordningen overgår dermed det forhåndsatte målet med syv TWh. Dette har ført til et overskudd i markedet, også når faktisk produksjon legges til grunn.

Hvert år vil elsertifikater som har blitt kjøpt av strømsalgsselskaper annulleres¹ av Statnett, gjennom elsertifikatregisteret NECS. Det er gjennom NECS at handel av elsertifikater mellom aktører gjennomføres, inkludert eksport og import av elsertifikater på tvers av landene. Det er altså mulig for norske produsenter å selge sertifikater til svenske kvotepliktige og vice versa. Sertifikatene som utstedes til produsenter, men ikke annulleres, inngår i beholdningen av sertifikater i markedet. På grunn av muligheten til å handle sertifikater på tvers av landene, anses beholdningen som felles for både Norge og Sverige. Ved utgangen av 2024 var det 68 millioner elsertifikater i beholdning. Beholdningen forventes å gradvis reduseres etter 2027, men overskuddet i markedet forventes å vedvare.

Prisnivået i elsertifikatmarkedet reflekteres gjennom markedsprisen og registerprisen. Markedsprisen gir en indikasjon på verdien av et elsertifikat, og har siden 2018 vært fallende. I september 2018 nådde markedsprisen sitt høyeste nivå, med 230 kroner per elsertifikat. Denne prisen reflekterte en frykt for akutt underskudd i markedet, med historisk lav beholdning av elsertifikater både i 2018 og i 2019. Siden 2022 har ikke

¹ Annullering innebærer at et sertifikat slettes når strømsalgsselskaper skal møte kvoteplikten. Et annullert sertifikat kan ikke videreselges.

markedsprisen ligget over 1 krone per sertifikat. De lave prisene reflekterer tilbudsoverskuddet i markedet.

Registerprisen er en volumveid gjennomsnittspris av transaksjoner i NECS, og tilsvarende for det svenske elsertifikatregisteret Cesar. Registerprisen vil reflektere prisene i bilaterale avtaler og langsiktige fastprisavtaler inngått mellom selgere og kjøpere av elsertifikater. Langsiktige fastprisavtaler som ble inngått på tidspunkter der markedsprisen var betydelig høyere enn i dag, trekker opp registerprisen. Registerprisen reflekterer også at enkeltaktører har inngått avtaler som gir en betydelig høyere inntekt ved salg av elsertifikater enn det dagens markedspris på 0,36 kroner per sertifikat gir. Også registerprisen har vært fallende over en lengre periode, noe som reflekterer både endringer i fastprisavtaler og at langsiktige fastprisavtaler utgår. Bare siden 2024 har registerprisen falt fra over seks kroner per sertifikat til 2,64 kroner i april 2025. Utviklingen i register- og markedsprisen er illustrert i Figur 1.

I tillegg til produsenter, strømsalgsselskaper, Statnett og myndigheter, påvirkes strømsalgsselskapenes sluttbrukerkunder av elsertifikatordningen. Dette følger av at strømsalgsselskapene kan få dekket sine kostnader som følger av kvoteplikten gjennom et påslag på sluttbrukerkundens strømrregning. Disse kostnadene inkluderer kjøp av elsertifikater, enten til markedspris eller fastpris, og kostnadene for administrasjon av ordningen. Det er dermed sluttbrukerne som finansierer støtten til kraftprodusentene.

Som tidligere nevnt har markedsprisene falt betydelig de siste årene. Det er derfor blitt stilt spørsmål ved om det er hensiktsmessig å fortsette ordningen helt til dens planlagte avslutning i 2035, med de administrasjonskostnadene det vil medføre, eller om det kan være bedre å avslutte ordningen tidligere. NVE har derfor, i parallell med Energimyndigheten i Sverige, fått i oppdrag av sine respektive departementer å utrede mulige alternativer for en tidligere avslutning av ordningen. Denne rapporten er et tillegg til NVEs utredning, og

inkluderer en samfunnsøkonomisk analyse av ulike alternativer for utfasing. Rapporten er et vedlegg til NVEs utredning.

1.3 Arbeidsform, metode og data

Denne rapporten oppsummerer funnene vi har gjort i vår bistand til NVE i arbeidet med vurdering av tidligere utfasing av elsertifikatordningen i 2025. Bistanden har vært organisert ved innleie av en hovedressurs (Iris Simonsen) som har inngått i NVEs tverrfaglige team, med støtte fra en annen ressurs i THEMA (Svend Boye).

Valg av metode og datakilder er i hovedsak gjort av og i samråd med NVE. Vurderingene i denne rapporten er våre egne, uavhengige vurderinger av de samfunnsøkonomiske virkningene av en tidligere utfasing av ordningen. Så langt vi har grunnlag for det, dekker analysen stegene i samfunnsøkonomisk analyse (DFØ, 2023).

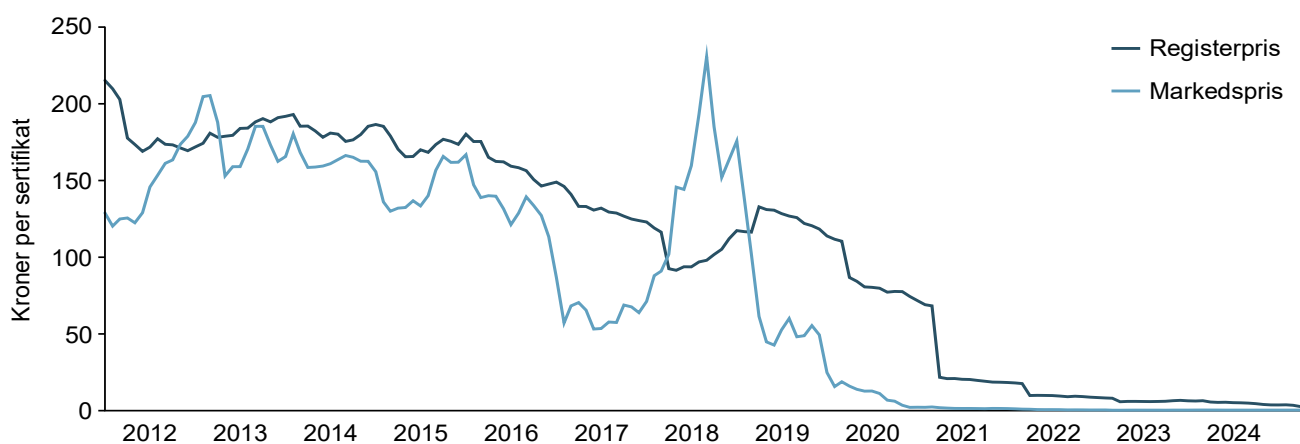
Vi har prissatt de virkningene vi har grunnlag for å prise i kroner. For å vurdere den samfunnsøkonomiske verdien av de ikke-prissatte virkningene har vi brukt verdimatrisemetoden, som omtalt i DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse (2023). Metoden legger opp til at utreder blant annet vurderer:

1. Hvor mange som blir berørt av hver virkning (kvantum)
2. Hvor stor påvirkning tiltaket vil ha på hver enkelt berørt (enhetsverdien)

Til sammen gir disse to forholdene en vurdering av ikke-prissatt konsekvens på en skala fra meget stor negativ konsekvens til meget stor positiv konsekvens (DFØ, 2023).

Vi omtaler usikkerheten i estimatene på både prissatte- og ikke prissatte virkninger, samt fordelingsvirkninger under drøftingen av hvert alternativ. Til slutt oppsummerer vi funnene i en samfunnsøkonomisk analyse med en omtale av fordelingsvirkninger og konklusjon.

Figur 1 - Utvikling i registerpris og markedspris på elsertifikater (NVE, 2025)



2 Nullalternativet

I nullalternativet vil elsertifikatordningen opprettholdes frem til 2035, i tråd med det som opprinnelig var forutsett for den norske ordningen. Dette innebærer at det vil utstedes sertifikater til produsenter i ordningen ut deres kontrakter, samt at kvotepliktige aktører vil fortsette å pålegges krav om kjøp av elsertifikater. Sluttbrukerkunder vil fortsette å betale for elsertifikater gjennom påslag på strømregningen.

I nullalternativet vil tilbudet av elsertifikater reduseres etter hvert som kontrakter utgår, og i parallell vil etterspørselen etter elsertifikater falle ettersom finansieringsmålet nærmer seg oppnådd. NVE forventer at beholdningen av elsertifikater vil reduseres etter 2027, men at det fortsatt vil være et overskudd av sertifikater som aldri blir annullert. Dette vil å legge press på prisene for elsertifikatene.

Analysefasen er 2028 til 2035, ettersom det ikke er aktuelt å avslutte elsertifikatordningen før 2028.

2.1 Berørte aktører

Elsertifikatordningen påvirker i dag følgende aktører

- **Elsertifikatberettigede** (produsenter av fornybar energi): tildeles sertifikater for sin produksjon som kan selges til elsertifikatpliktige.
- **Elsertifikatpliktige** (hovedsakelig strømsalgsselskap): pålagt å kjøpe sertifikater for en andel av strømmen de leverer. Kostnadene kan viderefaktureres til sluttbrukerkunder.
- **Registeransvarlig** (Statnett): administrerer og drifter plattformen der elsertifikater handles og kanselleres (NECS).
- **Myndigheter**: NVE og Energidepartementet har oppgaver forbundet med ordningen, blant annet utstedelse av elsertifikater, fastsette kvoter og utarbeide årsrapporter.
- **Husholdninger og tjenesteytende sektor**: finansierer elsertifikatsystemet gjennom en avgift på strømregningen.

2.2 Forutsetninger i nullalternativet

Beregnete kostnader i dagens ordning

Både produsenter, strømsalgsselskaper, Statnett og myndigheter har kostnader forbundet med administrasjon av ordningen.

NVE er ansvarlig for å utstede sertifikater til produsentene, justere strømsalgsselskapenes kvoter, informere om utviklingen i markedet og håndtere henvendelser fra berørte aktører. Energidepartementet følger opp NVE ved behov og er ansvarlig for forskriftsendringer. Totalt estimerer myndighetene i Norge at de bruker omtrent 1,5 årsverk i året på å administrere elsertifikatordningen i dag. Videre forventer de at det totale ressursbehovet vil forbli likt ut 2035. Mot slutten av analyseperioden kan det hende at selve arbeidsoppgavene endres til å i større grad håndtere avslutningen av ordningen, men myndighetene forventer ikke at det vil være noen øvrige besparelser eller økninger i ressursbehovet elsertifikatordningen krever.

Statnett har nylig gjennomført en større investering i registeret NECS, som brukes både til å administrere elsertifikater og opprinnelsesgarantier. Kostnadene de har i forbindelse med elsertifikatordningen kan de få dekket gjennom betalinger fra aktører som er registrert i NECS. I dag (2025) består denne avgiften av et utstedelsesgebyr² på 0,25 kroner per elsertifikat som produsentene betaler og en kontobalansekostnad på 0,01 kroner per sertifikat som betales av alle aktører som har elsertifikater på sin konto i NECS. Kostnadene fra NECS i dag betales derfor i stor grad av produsentene. I perioden 2023-24 besto kostnadene for NECS i forbindelse med elsertifikatordningen av omtrent en tredjedel avskrivninger, en tredjedel lønnskostnader og en tredjedel IT-kostnader.

Statnett oppgir at deres kostnader frem mot 2035 best reflekteres gjennom deres forslag til ny avgiftsstruktur for aktører (Statnett, 2022). Den nye avgiftsstrukturen ble utredet i forbindelse med NVEs siste kontrollstasjon, som gjennomføres i både Norge og Sverige ved beslutninger om forhold som berører vesentlige rammebetingelser for elsertifikatmarkedet (NVE, 2022). Den foreslåtte avgiftsstrukturen ble ikke innført. I analysen estimerer vi derfor kostnadene forbundet med å administrere NECS ved den nye kostnadsstrukturen, som inkluderer en årsavgift for alle kontoinnehavere (1 500 kroner per år), et annulleringsgebyr per elsertifikat for elsertifikatpliktige (0,16 kroner/sertifikat) og et utstedelsesgebyr per elsertifikat for elsertifikatberettigede (0,08 kroner/sertifikat). Selv om vi i analysen definerer dette som kostnader for NECS, vil dette i realiteten være utgifter som produsentene i stor grad betaler i dag. Dersom kostnadsstrukturen endres, vil det gis en jevnere fordeling av kostnadene mellom strømsalgsselskapene og produsentene. Avviket mellom kostnadene for NECS, representert med den

² Utstedelse av sertifikater innebærer at produsentene får tildelt sertifikater per produserte MWh. Utstedelsesgebyret

betales derfor når produsentene får tildelt sertifikater for produksjonen de har hatt over en periode.

foreslåtte avgiftsstrukturen, og dagens gebyrstruktur vil være en fordelingsvirkning.

For å beregne produsentenes og strømsalgsselskaperenes administrative kostnader tar vi utgangspunkt i en undersøkelse SWECO gjorde på vegne av Energimyndigheten og NVE i forbindelse med Kontrollstasjon 2023. SWECO gjennomførte en spørreundersøkelse blant aktører i Norge og Sverige for å estimere deres gjennomsnittlige kostnader per elsertifikat med utgangspunkt i den totale arbeidstiden aktøren brukte på elsertifikatordningen i året 2020 (Energimyndigheten, 2022). Tabell 1 viser de estimerte mediankostnadene per elsertifikat per aktørgruppe og et vektet gjennomsnitt for hhv. produsenter og strømsalgsselskaper. De små aktørene (< 5000 elsertifikater) betaler i snitt mer per sertifikat i administrasjon enn de middels store (5 000 – 100 000 sertifikater) og de store (>100 000 elsertifikater). Kostnadsestimatene baserte seg på oppgitte kostnader fra aktørene, og dekker kostnader som overføringer og administrasjon av sertifikater i NECS, informasjonsinnhenting, meklerkostnader, risikohåndtering, strategisk arbeid, deklarasjon av kvoteplikt og beregning av elsertifikatpåslaget til sluttbrukerkunder. Disse kostnadene inkluderer derfor i utgangspunktet ikke gebyrene aktørene betaler til NECS.

En ulempe med disse tallene, er at de er selvrapporterte og det kan variere hvilke kostnader hver enkelt aktør har inkludert i estimatet. Det kan også ha skjedd endringer i hvor mye tid hver enkelt aktør bruker på administrasjon av ordningen gitt de lave prisene siden 2022. I tillegg viser svarprosenten at kun 14 prosent av aktørene i elsertifikatsystemet, på tvers av Norge og Sverige, besvarte undersøkelsen i 2022. Representasjonen blir noe bedre dersom vi ser på totale elsertifikater i systemet som respondentene representerer, altså hvor stor andel av tilbudet eller etterspørselen etter elsertifikater som respondentene

representerer. Da øker svarandelen til 28 prosent for produsenter og 50 prosent for kvotepliktige.

Fordelene med å bruke resultatene fra SWECO's undersøkelse, er at det er en lett tilgjengelig oversikt over aktørenes kostnader som baserer seg på informasjonen de har gitt og som har blitt bearbeidet til et kostnadstall per elsertifikat. Selvrapportering vil i de fleste tilfeller medføre en usikkerhet, for eksempel ved innhenting av kostnadsinformasjon gjennom intervjuer. I en ny undersøkelse gjennomført av SWECO i 2025, oppgir et flertall av respondentene (56 prosent) at kostnadene deres ikke har endret seg de siste tre årene. Dette indikerer derfor at den totale administrative ressursbruken ikke drastisk har endret seg, med mindre det skjedde store endringer mellom 2020 og 2022 som ikke har blitt fanget opp. 27 prosent oppgir at kostnadene har økt, og 16 prosent oppgir at kostnadene har blitt redusert.

I analysen av nullalternativet legger vi derfor til grunn de vektete gjennomsnittsprisene for strømsalgsselskaper og produsenter for å beregne de administrative kostnadene til disse aktørene. Kostnadene har blitt inflasjonsjustert til 2025-kroner.

Elsertifikatprisen frem mot 2035

I nullalternativet vil elsertifikatordningen videreføres frem til 2035, uten vesentlige endringer i systemet. Vi forutsetter et fortsatt overskudd av sertifikater ut perioden, som vil bidra til å holde prisene på dagens nivå. I beregningene legges det til grunn en sertifikatpris på 0,36 kroner, som er den gjennomsnittlige markedsprisen i perioden april 2024 til mars 2025.

Prisene har de siste par årene stabilisert seg på et lavt nivå (under 1 krone per sertifikat). Siden ordningen er markedsbasert, kan prisene i teorien både øke og falle frem til

Tabell 1 - Administrative kostnader (Energimyndigheten, 2022)

	Mediankostnad per sertifikat korrigert for avvikende svar (kr/sertifikat) i 2020-kroner	Inflasjonsjusterte kostnader i 2025-kroner*
Kraftprodusent		
Liten	3,0	3,64
Middels	1,0	1,21
Stor	0,2	0,24
Vektet gjennomsnitt	0,5	0,61
Elsertifikatpliktig		
Liten	7,0	8,49
Middels	1,2	1,46
Stor	0,3	0,36
Vektet gjennomsnitt	0,8	0,97

*Konsumprisindeks mars 2025.

2035. Likevel er det lite sannsynlig at prisene drastisk øker eller faller, gitt forutsetningene i dagens ordning. Vi antar at prisene med lav sannsynlighet vil falle under utstedelsesgebyret, som produsentene betaler per utstedte sertifikat på 0,25 kroner/sertifikat og derfor kan anses som et gulv for hvor lave prisene kan bli. Tilbudsoverskuddet i markedet kan bidra til å begrense prisbevegelse oppover. I samråd med NVE har vi lagt til grunn et prisnivå på 0,36 kroner per sertifikat i hele analyseperioden.

Som tidligere nevnt rapporteres det også på en registerpris for elsertifikatene. Dette er en pris som reflekterer gjennomsnittsprisen av transaksjoner på registrene NECS og Cesar (svensk register), og fanger derfor opp langsiktige fastpriskontrakter som kan ha høyere priser enn markedsprisen i dag. Denne prisen vektlegges ikke i like stor grad som markedsprisen av flere grunner, blant annet at markedsprisen kan sies å best reflektere forventningsverdien til elsertifikater og verdien av elsertifikater i dag. Videre svarer flertallet av produsenter i den siste undersøkelsen gjennomført av SWECO, at flertallet av sertifikatene (77 prosent) selges via spotprisavtaler, 12 prosent selges gjennom enkelttransaksjoner til spotpris og kun 11 prosent selges til fastprisavtaler. Dette indikerer at det er få produsenter med fastprisavtaler, og det kan være enkelte, veldig gunstige avtaler som trekker registerprisen opp. Registerprisen anses derfor som mindre representativ enn markedsprisen. Dette understøttes også av en analyse gjennomført av Energimyndigheten av transaksjonene på tvers av registrene NECS og CESAR i perioden 1. april 2024 til 31. mars 2025. Den viser at en overvekt av transaksjonene i registrene (63 prosent) hadde solgte elsertifikater til en pris under 0,5 svenske kroner. I noen tilfeller henviser vi likevel til registerprisen, for å vise mulig spenn i enkelte kostnadselementer.

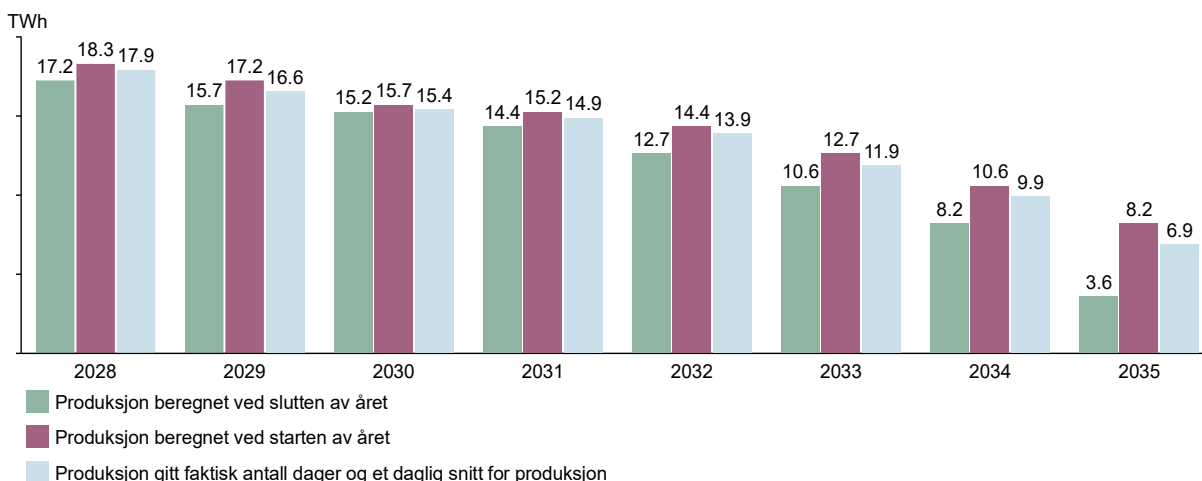
Tilbud av elsertifikater

Hva det faktiske tilbudet av elsertifikater blir årlig vil variere basert på produksjonen, som igjen vil avhenge av faktorer som vær, etterspørsel etter strøm og når vedlikehold gjennomføres hos den enkelte produsent. Det vil også avhenge om når produsenters kontrakter for elsertifikater går ut i løpet av et år, og om de produserer majoriteten av kraften sin før eller etter datoen.

Det er derfor mange variasjoner som kan påvirke tilbudet av sertifikater. Et alternativ er å bruke normalårsproduksjonen til å fastsette tilbudet av elsertifikater fremover, men NVE har identifisert at det kan være store forskjeller mellom kraftverkenes estimerte normalårsproduksjon og deres faktiske produksjon. Et naturlig utgangspunkt er derfor å estimere produsentenes gjennomsnittlige årsproduksjon i de årene de har vært en del av elsertifikatordningen. Deretter må det vurderes hvordan produsenter som går ut av ordningen i løpet av året, for eksempel fordi kontraktperioden er over, bør håndteres. I denne analysen har det blitt vurdert tre alternativer for å estimere den årlige, aggregerte produksjonen og følgelig tilbud av elsertifikater.

1. **Produksjon beregnet ved slutten av året.** I dette tilfellet inkluderes kun produksjonen til anlegg som er gjenværende i ordningen den 31. desember det gjeldende året.
2. **Produksjon beregnet ved starten av året.** I dette tilfellet inkluderes produksjonen til anlegg som er registrert i ordningen 1. januar det gjeldende året.
3. **Produksjon gitt faktisk antall dager og et daglig snitt for produksjon.** I dette tilfellet beregnes det en daglig produksjon basert på produsentenes gjennomsnittlige årlige produksjon, delt på 365 dager. Deretter beregnes hver produsent sin produksjon for antall dager de er med i ordningen hvert enkelt år.

Figur 2 - Estimert produksjon gitt ulike antakelser



En produsent med tildeling til 10.januar 2028, vil ha en estimert produksjon i 2028 gitt deres daglige snittproduksjon multiplisert med ti.

Det er fordeler og ulemper med alle tre alternativer, og det faktiske tilbudet av elsertifikater vil variere fra estimatene. Figur 2 viser forskjellen mellom estimatene. Alternativ 1 gir lavere produksjon årlig enn de øvrige alternativene, og differansen øker i de siste årene. Differansen mellom alternativ 2 og 3 er mindre sammenliknet med differansen mot alternativ 1. Ved alternativ 1 risikerer analysen å undervurdere kostnadene fordi det ikke tas med produsenter med kontrakter som går ut i slutten av året eller som produserer en stor del av det elsertifikatberettigede produksjonen før kontrakten går ut. I alternativ 2 risikerer kostnadene å overvurderes, spesielt for produsenter som kun er berettiget elsertifikater få dager eller uker ut i året. I det siste alternativet, produksjon gitt antall resterende dager i ordningen og et daglig snitt, er det en risiko for både under- og overvurdering av kostnadene. Ingen av alternativene vil i realiteten dekke variasjoner i når produksjonen oppstår sammenliknet med nullalternativet. Vi har i analysen valgt å bruke produksjonen beregnet på starten av året. Dette er fordi det gir et bilde på hva den årlige kostnaden kan bli, gitt at anlegg kan produsere mesteparten av den elsertifikatberettigede produksjonen før kontrakten deres går ut.

Antallet elsertifikater i markedet vil også avhenge av antallet produsenter som velger å melde seg ut av ordningen. Dersom en produsent først har meldt seg ut av ordningen, er det ikke mulig for aktøren å melde seg inn igjen i Norge. Det er derfor et potensielt utfall i nullalternativet at tilbudet av elsertifikater faller fordi flere produsenter velger å melde seg ut av ordningen. Tilbudet av elsertifikater vil da falle raskere fordi produsentene melder seg ut før 15-årskontrakten har utløpt.

Dette kan muligens oppstå hvis produsentenes administrative kostnader overgår inntektene fra salg av elsertifikater og hvis produsentene ikke har andre motiver for å bli værende i ordningen. På tross av fallende priser, har ikke NVE registrert en endring i antall produsenter som melder seg ut av ordningen. Det siste året har NVE observert at noe færre enn tidligere har meldt seg ut, som kan henge sammen med at de venter på en avgjørelse om ordningen fra myndighetene. Vi forutsetter likevel at det er lite sannsynlig at tilstrekkelig antall produsenter melder seg ut til at det får en priseffekt for resterende aktører, og justerer derfor ikke det estimerte tilbudet av sertifikater med potensielle utmeldelser. Der det er relevant vil vi kommentere mulige utfall for resultatene gitt en betydelig reduksjon i tilbudte sertifikater.

2.3 Analyse av nullalternativet

I analysen av nullalternativet legger vi til grunn en elsertifikatpris på 0,36 kroner per elsertifikat i perioden som helhet (forventningsverdi). Tilbudet og etterspørselen av elsertifikater er vist i Figur 3. Én TWh tilsvarer en million sertifikater. Som vist i figuren er tilbudet av sertifikater årlig høyere enn etterspørselen.

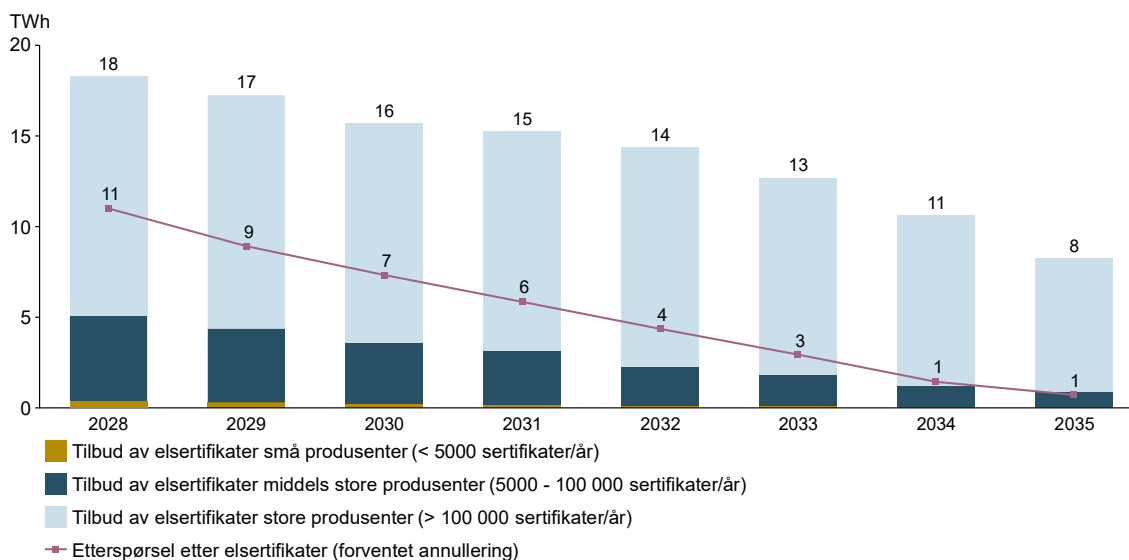
Som påpekt i kapittel 2.2 kan den faktiske produksjonen til produsentene variere, og vil påvirke produsentenes kostnader. Færre elsertifikater kan kreve mindre administrativt arbeid, og dermed lavere kostnader. Det motsatte vil gjelde dersom det utstedes flere sertifikater.

2.3.1 Kostnadsvirkninger

Administrative kostnader

Ved å videreføre elsertifikatordningen til 2035, vil de berørte aktørene, utenom husholdninger, ha løpende kostnader ved

Figur 3 - Tilbud og etterspørsel av elsertifikater i nullalternativet



administrasjonen av ordningen. Som beskrevet i kapittel 2 vil kostnadene til strømsalgsselskapene og produsenter beregnes ved bruk av et vektet gjennomsnitt av kostnadene per sertifikat på tvers av aktører av ulike størrelser, hentet fra SWECOs undersøkelse og inflasjonsjustert (Tabell 1). Deretter multipliseres disse kostnadstallene med henholdsvis forventet årlig annullering og forventet utstedte sertifikater, som illustrert i Figur 3.

Over hele perioden 2028 til 2035 estimeres produsentenes totale administrative kostnader til 52,8 millioner kroner, i nominelle verdier. Kostnadene har blitt beregnet ved å identifisere antall elsertifikater som tilbys for hver av produsentkategoriene (liten, middels, stor), og multiplisert det totale antallet sertifikater per gruppe med den identifiserte medianverdien for administrative kostnader, henholdsvis 3,64 kroner per sertifikat for små produsenter, 1,21 kroner per sertifikat for middels store produsenter og 0,24 kroner per sertifikat for store produsenter. Figur 3 viser fordelingen av sertifikater mellom produsentgruppene frem mot 2035. De totale kostnadene til produsentene faller årlig fra 2028, i takt med at antall sertifikater som utstedes faller.

I Kontrollstasjon 2023 kartla NVE hvor stor andel av etterspørselen strømsalgsselskaper av ulike størrelser sto for. De kom frem til følgende fordeling:

- Store strømsalgsselskaper sto for 85% av etterspørselen
- Middels store strømsalgsselskaper sto for 14 prosent av etterspørselen
- Små strømsalgsselskaper sto for 1 prosent av etterspørselen

Tilsvarende som for produsentene, har vi beregnet den totale administrative kostnaden for strømsalgsselskaper ved å multiplisere mediankostnaden per størrelsesgruppe, som vist i Tabell 1 med andelen elsertifikater de etterspør hvert år. Den totale kostnaden for strømsalgsselskapene i perioden 2028 til 2035 blir 25,5 millioner kroner nominelt. I likhet med produsentene, vil den totale kostnaden for strømsalgsselskapene falle frem mot 2035 i takt med at antall annullerte sertifikater per år faller.

Videre har både NVE, Energidepartementet og Statnett administrative kostnader i forbindelse med ordningen. NVE og Energidepartementet har oppgitt at de bruker 1,5 årsverk for administrasjon av ordningen. Vi forutsetter at dette vil være representativt ut ordningens varighet. Etter hvert som flere kontrakter utgår og det blir færre sertifikater å utstede vil arbeidet bli mindre. Samtidig kan det oppstå oppgaver i forbindelse med avslutningen av ordningen som kan øke det administrative arbeidet mot slutten av ordningens periode.

For å beregne verdien av et gjennomsnittlig arbeidskraftkostnader per årsverk brukes data fra Statistisk Sentralbyrås (Statistisk Sentralbyrå, 2024). Justert for inflasjon til 2025-kroner, blir kostnaden for et årsverk 970 000 kroner. I løpet av analyseperioden 2028 til 2035, estimeres myndighetenes totale kostnader til 11,6 millioner kroner, nominelt.

Statnetts kostnader er knyttet til driften av plattformen NECS, som brukes til handel og kansellering av opprinnelsesgarantier og elsertifikater. Som tidligere nevnt brukes den gebyrstrukturen Statnett foreslo i forbindelse med Kontrollstasjon 2023 for å illustrere kostnadene forbundet med å administrere NECS (omtalt som «ny» gebyrstruktur). Det som er viktig å være bevisst på er at Statnett får disse kostnadene dekket gjennom gebyrer betalt av aktører som opererer på NECS. Statnett selv har påpekt at dagens struktur, som skiller seg fra den foreslåtte strukturen, gir en uforholdsmessig kostnadsbelastning på produsentene. Dette betyr at en majoritet av kostnadene til NECS i dag betales av produsentene, og spesifikt gjennom utstedelsesgebyret.

Kontobalansegebyret pålegges alle aktører på NECS, og det er utfordrende å avgjøre akkurat hvor stor andel av dette gebyret produsentene betaler inn. Statnett forventer ikke at noen øvrige kostnader vil påløpe i forbindelse med utfasingen av ordningen.

Kostnadene ved å administrere NECS beregnes i tre ledd:

- Utstedelsesgebyret beregnes ved å multiplisere produsentenes forventede tilbud av elsertifikater (basert på faktisk produksjon), med 0,08 kroner per sertifikat. Dette gir en nominell totalkostnad på 9 millioner kroner.
- Annulleringsgebyret beregnes ved å multiplisere den forventede årlige annulleringen (kjøp av sertifikater) med 0,16 kroner per sertifikat. Dette gir en totalkostnad på 6,8 millioner kroner, nominelt.
- Årsavgiften beregnes ved å multiplisere antall kontoer i NECS, som er 380, med årsavgiften på 1500 kroner. Dette gir en nominell totalverdi på 4,6 millioner kroner.

Deretter justeres de totale kostnadene for avskrivninger, som tilsvarer en tredjedel av de totale kostnadene. Totalt blir den estimerte kostnaden for administrasjon i NECS over analyseperioden 2028 til 2035 nominelt 13,6 millioner kroner. Som tidligere nevnt er dette kostnader som vil dekkes av aktørene registrert i NECS, hovedsakelig produsentene, og ikke av Statnett.

Tabell 2 viser de totale beregnede administrative kostnadene i nullalternativet over hele analyseperioden 2028-2035, både i nominelle verdier og i nåverdi. Nåverdien hensyntar at kostnader og besparelser har en lavere verdi i fremtiden enn i

dag, og er estimert som brukes for å sammenlikne verdien av virkninger som oppstår i ulike år. I den videre analysen vil beregningene diskonteres etter nåverdimetoden, med en kalkulasjonsrente på 0,04.³ Nåverdien av nullalternativet er estimert til 90 millioner kroner totalt i administrative kostnader.

2.3.2 Nyttevirkninger

Som tidligere kommentert har elsertifikatordningens sentrale formål, i form av ny fornybar kraftproduksjon, blitt oppnådd. Opprettholdelse av elsertifikatmarkedet vil ikke direkte bidra til ny elproduksjon

Samtidig kan opprettholdelse av elsertifikatmarkedet, i tråd med avtalene som er inngått, sørge for å ivareta markedsaktørenes tillit til myndighetene og troverdigheten til lignende ordninger i fremtiden.

2.3.3 Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger er virkninger av et tiltak som ikke tilfører noen ytterligere nytte eller kostnader for samfunnet som helhet, men som omhandler fordelingen av goder mellom ulike aktører.

Fordelingsvirkninger for sluttbrukerkunder

Elsertifikatpliktige strømsalgsselskaper kan i dag overføre kostnadene de har i forbindelse med elsertifikatordningen til sluttbrukerkundene. Dette kan inkludere både husholdninger og tjenesteytende næring. Kostnadene for sluttbrukerkunden følger strømsalgsselskapenes kostnader og har derfor vært lave over en lengre periode. Siden 2024 var de beregnede kostnadene for sluttbrukerkunde på mellom 0,05 og 0,1 øre per kWh (NVE, 2025). I nullalternativet overføres strømsalgsselskapenes kostnader for både kjøp av sertifikater og administrasjon til sluttbrukerkundene.

I nullalternativet får vi en fordeling av ressurser fra sluttbrukerkunder til produsentene, via elsertifikatpliktige, til gevinst for produsentene, og muligens også strømsalgsselskapene. Siden strømsalgsselskapene kan dekke inn alle sine kostnader for både kjøp av elsertifikater og administrasjonen av elsertifikatordningen, er det i realiteten sluttbrukerkundene som betaler for kjøpet av elsertifikater. Derfor definerer vi inntektene til produsentene ved salg av elsertifikater som en fordeling fra sluttbrukerkunder til produsenter. Overføringene fra sluttbrukerkunder til produsenter vil, i teorien, tilsvare den inntekten produsenter får fra salg av elsertifikater. Produsentenes inntekt avhenger av strømsalgsselskapenes etterspørsel etter elsertifikater, som er vist i Figur 3. I datagrunnlaget brukt i analysen tas det kun hensyn til den forventede kjøp av sertifikater (annullering av sertifikater) i Norge, og inkluderer derfor ikke eventuelle inntekter fra salg av sertifikater til svenske aktører (eksportinntekter). Ved salg av elsertifikater til utlandet vil det oppstå en fordelingsvirkning mellom Sverige og Norge, gjennom svenske aktører som kjøper og annullerer norske elsertifikater. Tilsvarende vil det skje en overføring fra norske sluttbrukere til svenske produsenter dersom norske strømsalgsselskaper kjøper og annullerer elsertifikater fra svenske produsenter.

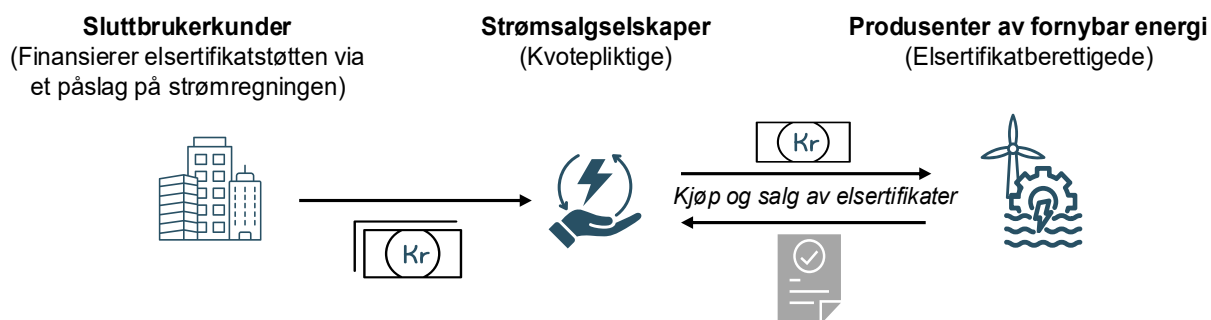
I tillegg til inntektene til produsentene, betaler sluttbrukerkundene for strømsalgsselskapenes administrative kostnader. Det er derfor også en fordeling av ressurser fra sluttbrukerkundene til strømsalgsselskapene. Strømsalgsselskapenes kostnader består av de administrative kostnadene, som forklart over estimeres til 23 millioner kroner. Kostnadene for kjøp av elsertifikater beregnes ved å multiplisere markedsprisen på elsertifikater, satt til 0,36 kroner per sertifikat, med den forventede årlige etterspørselen av sertifikater som er illustrert i Figur 3. Nåverdien av kostnadene for kjøp av elsertifikater over

Tabell 2 – Administrative kostnader i nullalternativet

	Nominelle verdier i perioden 2028-2035 <i>i millioner kroner</i>	Nåverdi i perioden 2028-2035 <i>i millioner kroner</i>
Kraftprodusenter	53	46
Elsertifikatpliktige	26	23
Myndigheter	12	10
NECS	14	12
Totalt	104	90

³ Kalkulasjonsrenten er valgt i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/2021, siden virkningen av tiltaket har lavere periode enn 40 år og er derfor 0,04.

Figur 4 – Forholdet mellom utvalgte aktører i elsertifikatsystemet



perioden 2028 til 2035, gitt markedspris, er 14 millioner kroner. Dette tilsvarer da også produsentenes inntekter.

Det vil variere hvor mye hver enkelt sluttbruker betaler for elsertifikatordningen, siden strømsalgsselskapene står fritt til å sette påslaget per sluttbrukerkunde. I tillegg vil det variere hvor store kostnader hvert strømsalgsselskap har knyttet til elsertifikatordningen, og hvor mange kunder som deler på kostnadene. Likevel er det mulig å gi noen estimater på hvor mye sluttbrukerkundene vil betale. I denne analysen vurderes tre ulike kostnadsestimater for sluttbrukerne:

1. NVEs estimerte sluttbrukerpåslag, som beregnes basert på registerprisen og elsertifikatkvoten, multiplisert med forventet strømforbruk hos husholdninger og tjenesteytende sektor.
2. Strømsalgsselskapenes administrative kostnader summert med kostnaden av å kjøpe elsertifikater til markedspris.
3. Strømsalgsselskapenes administrative kostnader summert med kostnaden av å kjøpe elsertifikater til registerpris.

Det første kostnadsestimatet baserer seg på **NVEs estimerte sluttbrukerpåslag**, som er en beregnet kostnad per kWh strømforbruk. I årsrapportene NVE har publisert om elsertifikatordningen, har de estimert et påslag i øre/kWh for å illustrere kostnadene til sluttbrukerkundene. Strømkundenes årlige påslag blir beregnet ved å multiplisere den volumveide gjennomsnittlige registerprisen for det aktuelle året med elsertifikatkvoten. I denne analysen har vi tatt utgangspunkt i den siste tilgjengelige registerprisen fra april 2025, som er 2,64 kroner. Det estimerte sluttbrukerpåslaget har tidligere blitt brukt av NVE for å illustrere kostnadene for sluttbrukere. Dette kan ha ført til at strømsalgsselskaper har brukt NVEs estimerte sluttbrukerpris når de har bestemt påslaget til sluttbruker-

kundene i sine strømvavtaler, og det er derfor naturlig å bruke samme metode for å estimere sluttbrukerprisen i analysen.

I 2028 estimeres sluttbrukerpåslaget til 0,033 øre/kWh⁴. For en enebolig med årlig strømforbruk på 16 000 kWh vil kostnaden av elsertifikatpåslaget i 2028 være 5 kroner. Kostnadene for sluttbrukerkundene vil falle i takt med strømsalgsselskapenes kvoter, og over hele perioden 2028 til 2035 estimeres kostnadene til en husholdning med årlig forbruk på 16 000 kWh til 18 kroner. Dersom vi summerer opp kostnadene for alle sluttbrukerkunder, estimeres kostnadene til 82 millioner kroner over hele analyseperioden 2028 til 2035. Denne kostnaden estimeres ved å ta utgangspunkt i forventet forbruksutvikling for husholdninger og servicetjenester fra THEMAs Power Market Outlook (Mars 2025), og beregner det årlige sluttbrukerpåslaget gitt kvotekurven. Det er likevel verdt å merke seg at selv om vi legger til grunn at registerprisen ligger fast frem til 2035 i analysen, vil den mest sannsynlig falle frem mot 2035 og nærme seg markedsprisen. I så tilfelle vil også sluttbrukerkundenes estimerte påslag ytterligere reduseres, og kostnadene til sluttbrukerne kan derfor bli lavere enn dette estimatet.

Alternativt, kan sluttbrukerkundenes estimerte kostnader baseres på **strømsalgsselskapenes kostnader gitt ulike prisantakelser**. Strømsalgsselskapene kostnader vil inkludere både kostnadene for kjøp av sertifikater til enten markedspris (14 millioner kroner) eller registerpris (100 millioner kroner) og kostnader ved administrasjon (23 millioner kroner). Dersom vi antar at strømsalgsselskapene beregner sluttbrukerpåslaget til å perfekt dekke kostnadene, vil det gi totale kostnader for sluttbrukerkunden på hhv. 36 millioner og 123 millioner kroner over hele analyseperioden 2028 til 2035. I undersøkelsen gjennomført av SWECO i 2025, oppgir flertallet av aktørene at de kjøper sertifikater til spotpris. Det er derfor lite sannsynlig at sluttbrukerkundene kommer til å betale 123 millioner kroner. Et estimert minstebeløp det kan forventes at sluttbruker-

⁴ Estimert sluttbrukerpåslag i 2028 gitt strømsalgsselskapenes kvoter (12,5 prosent) og en registerpris på 2,64 kroner per sertifikat.

kundene vil betale over perioden er 36 millioner kroner, gitt at strømsalgsselskapene dekker alle sine kostnader forbundet med elsertifikatordningen gjennom påslaget.

Figur 5 viser de tre ulike kostnadsestimatene for hva sluttbrukerkundene kan betale for elsertifikatordningen i perioden 2028-2035. Som tidligere nevnt vil det være utfordrende å identifisere akkurat hvor mye hver enkelt sluttbrukerkunde betaler for elsertifikatordningen, siden det vil avhenge av hvordan strømsalgsselskapet velger å utforme påslaget og hvor høye kostnader strømsalgsselskapet har forbundet med elsertifikater. Dersom vi antar at strømsalgsselskapene bruker et påslag nært NVEs estimerte sluttbrukerpåslag, og at strømsalgsselskapene stort sett handler sertifikater til markedspris, indikerer estimatene at strømsalgsselskapene tjener mer på påslaget enn det som dekker utgiftene deres. Dette kan for eksempel være et resultat av risiko forbundet med kjøp av elsertifikater, eller at det er utfordrende å beregne eksakte kostnader per år. Samtidig kan det illustrere en risiko for uønskede fordelingsvirkninger, der overføringene fra sluttbrukerkundene er høyere enn nødvendig. Selv om kostnaden for hver enkelt sluttbrukerkunde vil utgjøre en liten del av strømrregningen deres, er det viktig å være bevisst på at det, slik ordningen er organisert i dag, kan være en risiko for at sluttbrukerkundene betaler mer enn nødvendig for elsertifikatordningen.

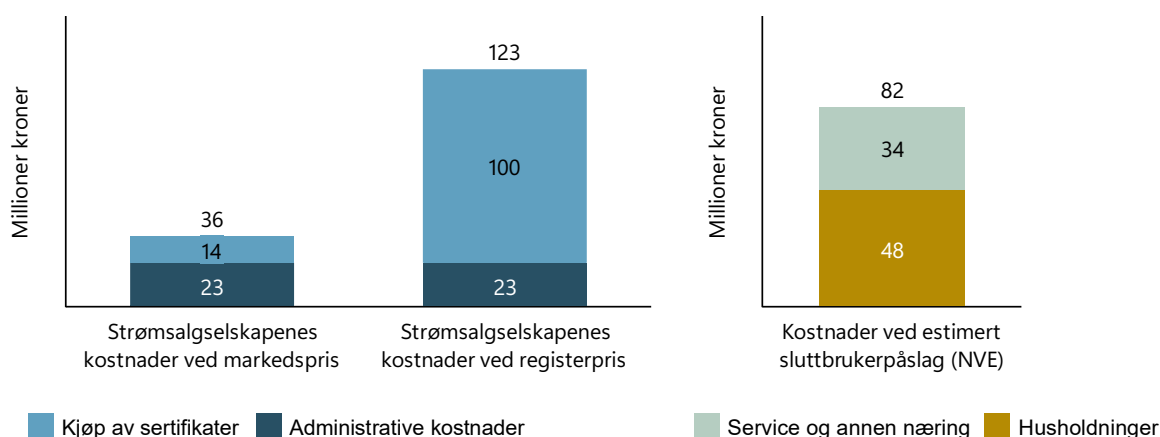
Et tilleggselement i fordelingsvirkningene, er at det kan variere hvor mye enkeltkunder med samme strømsalgsselskap betaler for påslaget. Siden selskapene selv utformer påslaget og avtalene, kan det eksistere virkninger der enkeltkunder som er

mindre aktive mot selskapene betaler et høyere påslag enn kunder som er aktive og reforhandler avtaler for å redusere påslaget i sin strømrregning. Slik kan det oppstå fordelingsvirkninger ikke bare fra sluttbrukerkundene til produsenter og strømsalgsselskaper, men også mellom sluttbrukere med ulike strømvavtaler.

Fordelingsvirkninger for produsenter

Som tidligere beskrevet tar vi i analysen av nullalternativet utgangspunkt i en gebyrstruktur for administrasjonen av NECS som i dag ikke er innført. Det betyr at det er en forskjell mellom det Statnett beregner at deres kostnader er (den «nye» gebyrstrukturen), og det de tjener gjennom dagens gebyrstruktur. Statnett har tidligere påpekt at de ønsker å endre gebyrstrukturen for å unngå at produsentene betaler en unødvendig stor andel av de administrative kostnadene av NECS. Dersom Statnett i dag får inntekter høyere enn kostnadene deres ved å administrere NECS, betyr det at det skjer en overføring av ressurser fra aktører registrert i NECS til Statnett utover det som er nødvendig for kostnadsdekning. Spesielt det at Statnett ønsker å redusere utstedelsesgebyret for produsentene fra 0,25 kroner per sertifikat i dag til 0,08 kroner per sertifikat i en «ny» gebyrstruktur indikerer at produsentene betaler mer enn en andelsmessig fordeling av kostnadene mellom aktører med dagens gebyrstruktur. Dette har også innvirkning på lønnsomheten for produsentene å delta i ordningen. En endring av gebyrstrukturen vil kunne redusere kostnadene til produsentene, og muligens samfunnet som helhet gitt at kostnadene ved å endre gebyrstrukturen ikke overstiger nytten av å innføre den.

Figur 5 - Estimerte kostnader for sluttbrukerkundene gitt tre beregningsmetoder (i millioner kroner)



Figuren til venstre viser strømsalgsselskapenes totale kostnader relatert til elsertifikatordningen, som består av administrative kostnader og kostnaden for kjøp av elsertifikater til hhv. markedspris (0,36 kr) og registerpris (2,64 kroner). Disse kostnadene kan overføres til sluttbrukerkunder gjennom strømrregningen. Figuren til høyre viser de estimerte kostnadene for sluttbrukerkunder, fordelt på husholdninger og service og annen næring, dersom man legger til grunn det estimerte sluttbrukerpåslaget og forventet forbruksutvikling. Figurene viser spennet i kostnadene som kan overføres til sluttbrukerkundene.

2.3.4 Øvrige virkninger

Alle tiltak som medfører en kostnad over statsbudsjettet, skal identifisere skattefinansieringseffekten av kostnadene. En skattefinansieringseffekt illustrerer det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår når et tiltak finansieres gjennom økte skatter, som i realiteten er det som skjer dersom en kostnad finansieres over statsbudsjettet (skattefinansieringskostnad).⁵ Tilsvarende kan en skattefinansieringsgevinst oppstå dersom et tiltak fører til reduserte kostnader for statsbudsjettet og dermed lavere skatter. Når et tiltak finansieres over statsbudsjettet må man derfor ta hensyn til at det medfører et samfunnsøkonomisk tap på grunn av økte skatter (Finansdepartementet, 2021).

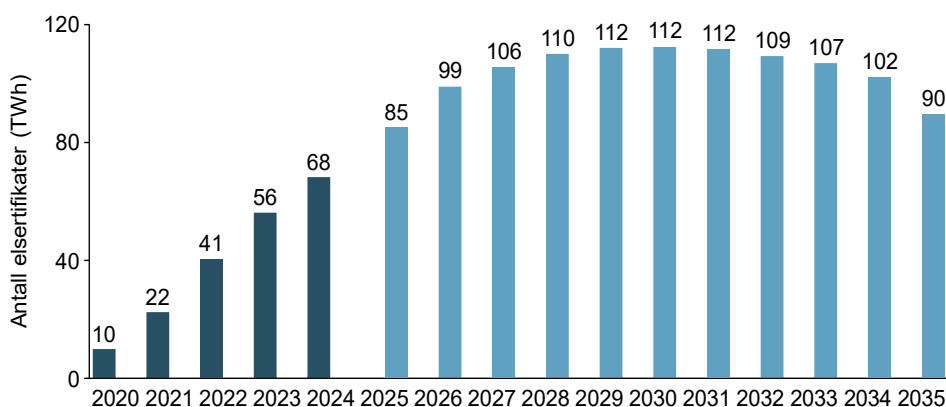
Skattefinansieringseffekten beregnes ofte i to steg, direkte budsjetteffekter og indirekte budsjetteffekter. Sistnevnte beregnes etter endringer i skattegrunnlaget til ulike aktører, og kan ofte være utfordrende å beregne. De indirekte budsjetteffektene er ofte små, og kan i flere tilfeller ses vekk i fra. I nullalternativet vil skattefinansieringseffektene beregnes for kun de direkte budsjettvirkningene, som er myndighetenes (NVE og Energidepartementets) kostnader ved administrasjon av ordningen. Ifølge finansdepartementets rundskriv R-109/2021, skal skattefinansieringseffektene beregnes ved å legge til grunn 20 øre per krone betalt over statsbudsjettet. Det vil si at for hver krone brukt fra statsbudsjettet, oppstår det en effektivitetskostnad på 20 øre. Skattefinansieringskostnaden i nullalternativet estimeres til 2 millioner kroner, gitt kun de direkte budsjetteffektene.

2.4 Konsekvenser ved økt utmelding

Produsenter som får tildelt elsertifikater kan velge å melde seg ut av ordningen. I Sverige har produsentene mulighet til å melde seg inn igjen i ordningen, mens i Norge har ikke produsentene samme mulighet. Det har historisk vært få produsenter som melder seg ut av ordningen, men jevnt noen produsenter hvert år. I 2025 har NVE bemerket at færre har meldt seg ut. Dette kan indikere at produsentene avventer en avgjørelse om ordningens fremtid. Dersom aktørene forventer at kostnadene ved å delta i ordningen overgår inntekten frem til 2035, er det en risiko at flere produsenter velger å melde seg ut av ordningen gitt en bekreftelse på at ordningen fortsetter ut 2035. Det er ulike holdninger til gevinsten av å fortsette i ordningen. Enkelte produsenter har påpekt at salg av elsertifikater gir en gevinst, selv om den er lav, og at de derfor vil fortsette å delta ut ordningens levetid. Andre aktører har påpekt at informasjonen om utmelding ikke er lett tilgjengelig, og at de derfor ikke har visst om at utmelding er mulig eller hvordan det gjøres. Muligheten for en fremtidig prisøkning kan også medføre at noen blir værende i ordningen.

Det er likevel en mulighet for at flere aktører velger å melde seg ut dersom det bekreftes at ordningen fortsetter ut 2035, som følge av forventninger om lave priser og lav forventet inntjening, særlig når tidligere inngåtte bilaterale avtaler om elsertifikater (med høyere priser) etter hvert løper ut. Påvirkningen på markedet av utmeldinger vil avhenge av hvor stort volum av sertifikater som trekkes fra markedet. Som vist i Figur 6, er det et betydelig overskudd av sertifikater i markedet, og det ved utgangen av 2035 vil være 90 millioner sertifikater som aldri selges totalt for både Sverige og Norge. I perioden 2028-2035 estimerer NVE at det vil annulleres, og følgelig

Figur 6 - Beholdning av elsertifikater



⁵ Ifølge økonomisk teori kan det oppstå et effektivitetstap (samfunnsøkonomisk kostnad) som følge av økte skatter, fordi skattene vrir likevekten vekk fra optimum. Et eksempel på dette er at inntektsskatt, som skaper en differanse mellom det en arbeidstakers arbeid er verdt (lønnen) og hva arbeidstakeren

får utbetalt (lønn etter skatt). Eksempelvis kan skatten føre til at arbeid som ville blitt gjennomført og gitt en samfunnsøkonomisk gevinst, ikke blir gjennomført allikevel fordi lønnen etter skatt ikke er tilstrekkelig for at arbeidstakeren gjennomfører arbeidet.

etterspørres, omtrent 42 millioner sertifikater totalt fordelt over de åtte årene for å nå det norske finansieringsmålet. Selv i dag vil derfor etterspørselen etter sertifikater fra norsk side i teorien kunne dekkes av beholdningen av elsertifikater. Samtidig gjelder beholdningen både for Sverige og Norge, og dersom en betydelig mengde produsenter melder seg ut av ordningen i de to landene kan det oppstå et underskudd av sertifikater. Selv om flere produsenter melder seg ut vil det likevel være en relativt stor beholdning som må selges før det blir et tilbudsunderskudd i markedet og påvirker prisene. På svensk side har produsentene mulighet til å melde seg inn igjen i ordningen, for eksempel om prisene øker, som kan bidra til å redusere et eventuelt underskudd av sertifikater igjen.

Dersom utmeldingene skjer jevnt over tid, vil risikoen for tilbudsunderskudd mest sannsynlig reduseres. Dersom nok produsenter melder seg ut, kan det medføre økte priser, som da vil gi incentiver til å forbli i ordningen for produsenter som vurderte å melde seg ut. Dette vil gi økte inntekter til de gjenværende produsentene. Økte priser kan videre føre til at flere produsenter på svensk side melder seg inn igjen, og øker tilbudet av elsertifikater på nytt og stabilisere prisene.

2.5 Implikasjoner av nytte-kostnadsforholdet til produsenter

Dersom vi legger den norske etterspørselen (annulleringen) og markedsprisen på 0,36 kroner per sertifikat til grunn, vil produsentene tjene betydelig mindre på salg av sertifikater, totalt 14 millioner kroner, sammenliknet med kostnadene de har for administrasjon, 46 millioner kroner. I tillegg betaler produsentene for en stor andel av NECS sine kostnader gjennom utstedelsesgebyret på 0,25 kroner per sertifikat samt kontobeholdningsgebyret på 0,01 kroner per sertifikat. Dersom vi legger til grunn registerprisen på 2,46 kroner per sertifikat ser bildet annerledes ut, og et flertall av produsentene vil mest sannsynlig tjene på å selge elsertifikat.

I den siste undersøkelsen gjennomført av SWEKO på vegne av Energimyndigheten og NVE (2025), oppgir flertallet av produsentene som svarte på undersøkelsen at de selger majoriteten av sertifikatene sine gjennom spotprisavtaler. I tillegg oppga flere produsenter at de ikke solgte noen sertifikater det siste året på grunn av lave priser, og mange oppgir at en tidlig avslutning av ordning vil gi positive konsekvenser i form av reduserte kostnader. Med utgangspunkt i undersøkelsen, virker det mer sannsynlig at produsentenes kostnader er høyere enn inntektene i elsertifikatordningen. Enkelte produsenter svarer også direkte at deres administrative kostnader i dag overgår inntektene ved salg av sertifikater. Gjennomgangen av transaksjoner i NECS og Cesar viste også at en majoritet av elsertifikatene i perioden 1. april 2024 og 31. mars 2025 ble solgt til en pris under 0,5

svenske kroner. Svarene på undersøkelsen og analysen av nullalternativet løfter derfor et spørsmål om hvorfor produsenter velger å bli værende i ordningen på tross av de høye kostnadene.

Det kan være flere grunner til at produsentene velger å bli værende i elsertifikatmarkedet, på tross av tilsynelatende lav inntjening. Noen produsenter kan for eksempel se nytte i å ha deltatt i en ordning som bidrar til utbygging av fornybar energi, som vil være en nyttevirkning som er vanskelig å kvantifisere. Dersom vi isolert ser på analysen av nullalternativet, kan det være aspekter ved dataen som undervurderer produsentenes inntjening. Analysen av nullalternativet legger, for eksempel, til grunn den norske etterspørselen etter elsertifikater, som tar utgangspunkt i det norske finansieringsmålet. Dette kan underestimere de faktiske inntektene til produsentene, siden de kan selge sertifikater til svenske aktører. Det kan derfor være produsenter som får en tilstrekkelig inntjening til å dekke sine kostnader, selv om markedsprisen er lav.

I tillegg, er det et usikkerhetsmoment knyttet til kostnadsestimatene. Undersøkelsen gjennomført av SWEKO (Energimyndigheten, 2022) indikerer at det ved dagens markedspris kun er store produsenter som har en netto inntekt av salg av elsertifikatene. Disse tallene er selvrapporterte, og det kan derfor være betydelige variasjoner mellom produsenters kostnader og hvilke oppgaver de inkluderer i kostnadene for å administrere elsertifikatordningen. Det er derfor et usikkerhetsmoment knyttet til produsentenes faktiske kostnader, selv om aktørene selv i SWEKO sine siste undersøkelser (2025) rapporterer fortsatt høye administrative kostnader og forholdsvis lav inntjening fra sertifikatene.

Utenom usikkerhetsmomentene i selve inntjening- og kostnadsestimatene, kan det finnes argumenter for hvorfor produsentene blir værende i ordningen selv om kostnadene deres er høyere enn inntjeningen. For det første kan produsentene oppfatte at ordningen fortsatt er gunstig for dem, for eksempel ved at de ikke inkluderer kostnadene for det administrative arbeidet i vurderingen av nytten eller fordi de har gunstige fastprisavtaler. Dersom de i hovedsak vurderer inntekten (markedspris) mot kostnaden ved å utstede et sertifikat (0,25 kroner/sertifikat), vil elsertifikatordningen fortsatt gi inntekt til produsentene, selv om inntekten kan være lav. I tillegg kan noen produsenter ha lavere kostnader enn gjennomsnittet, eller ha langsiktige fastprisavtaler inngått på en tid der elsertifikatprisen var høyere. I begge tilfeller vil produsentenes deltakelse i elsertifikatordningen kunne være lønnsom.

Langsiktige fastprisavtaler kan videre bidra til at produsenter blir værende fordi de er pliktige til å levere elsertifikater via avtalen, samt fordi avtalene kan medføre utmeldingskostnader

for produsentene. Sistnevnte kostnader kan for eksempel være kostnader for å reforhandle avtalene, endre dokumenter eller som følge av at utmeldingen medfører kontraktsbrudd. Også produsenter som er i konsern med strømsalgsselskaper som er elsertifikatpliktige kan velge å bli værende i ordningen fordi det er enklere for konsernet å selge sertifikater internt for å oppfyllekvoteplikten sin, enn å kjøpe sertifikater fra andre produsenter.

Produsenter kan også bli værende i ordningen fordi de avventer enten høyere priser, for eksempel som følge av at flere

produsenter melder seg ut, eller en form for kompensasjon fra myndighetene. I den siste undersøkelsen gjennomført i 2025 av SWECO oppga flere aktører at de forble i ordningen i påvente av en eventuell prisøkning i fremtiden. I tillegg påpekte enkeltaktører at deltakelse i elsertifikatordningen kan ha en positiv signaleffekt, og at det er positivt å kunne si at de utsteder sertifikater.

Det overnevnte viser at det kan være flere grunner til at produsenter velger å bli værende i elsertifikatordningen, selv om kostnadene deres er høyere enn inntekten ved markedspris.

3 Mål- og problemanalyse

3.1 Målanalyse

Det opprinnelige målet med elsertifikatordningen var å stimulere til økt produksjon av fornybar energi i Norge og Sverige. De spesifikke målene ble nådd i 2019 og 2021. Endringer i elsertifikatordningen vil ikke påvirke dette målet. Når ordningen nå er over i en ny fase (driftsfase), er det ytterligere mål som kan settes.

I dag kan et mål for selve ordningen være at det skal fungere effektivt. NVE har tidligere skrevet at formålet med ordningen i driftsfasen er å sikre at elsertifikatberettigede (produsenter) får utstedt elsertifikater i et effektivt marked (NVE, 2022). Et effektivt marked er et marked der prisen reflekterer all tilgjengelig informasjon om verdien til varen.

I tillegg kan et mål være å sikre tillit fra produsenter og forbrukere til at myndighetene vil forvalte dette og lignende systemer i fremtiden, i tråd med intensjonen, samt ivareta hensynet til riktige fordelingsvirkninger. Siden ordningen er lukket for ny produksjon, vil det ikke oppstå noe økt nytte som følge av økt kraftproduksjon, selv om kraftprodusentene fortsatt får inntjening fra sertifikatene. I dag er det derfor en fordeling av ressurser fra sluttbrukerkunder til kraftprodusentene, og fra kraftprodusentene til Statnett.

Både tillits-, fordelings- og effektivitetsmålet kan ses i lys energilovens formålsparagraf, som sier at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. Her står samfunnsøkonomiske beregninger sterkt, men det skal også legges vekt på andre, ikke-quantifiserbare hensyn som natur og miljø. Effektiv ressursbruk i samfunnsøkonomisk teori innebærer at samfunnet ressurser brukes slik at velferden blir størst mulig for samfunnet samlet sett (DFØ, 2025).

Oppsummert må nullalternativet og andre alternativ måles i lys av om det bevarer tillit til aktørene, effektivitet og andre forhold som påvirker formålsparagrafen i energiloven.

3.2 Problembeskrivelse

Tillitsmålet kan ses i lys av tillit til fremtidige støtteordninger, til kraftbransjen og tillit til myndighetsapparatet generelt. Nullalternativet kan sies å opprettholde tilliten til fremtidige støtteordninger, siden rammene som ble satt da ordningen først oppsto følges. Det bidrar til forutsigbarhet for de berørte aktørene. Samtidig har noen aktører påpekt at tilliten i deres øyne allerede er blitt svekket i noen grad, som følge av tilbudsoverskuddet og de lave prisene. Dersom aktørene forventet en høyere inntekt fra elsertifikatordningen hele

kontraktsperioden, kan de oppleve at avviket mellom forventet prisutvikling og faktisk prisutvikling allerede har svekket deres tillit. Under ordningen har myndighetene i utgangspunktet kun gitt aktørene rett på å få utstedt sertifikater, og det har hele tiden vært tydelig at prisene skal være markedsbaserte og aktørene har ikke blitt lovet en fastsatt inntekt. Myndighetene har derfor i praksis oppfylt det de lovet, selv om noen aktører opplever at ordningen ikke ga de samme inntektene som forventet. I tillegg har noen aktører gitt innspill på at de er positive til å avslutte ordningen tidligere enn planlagt, som kan peke på at å fortsette med nullalternativet viser at myndighetene ikke hører på deres innspill. Overordnet vil man likevel kunne si at tillit til fremtidige støttesystemer overholdes i nullalternativet, fordi det viser at rammene og intensjonen for ordningen overholdes.

Virkningen på sluttbrukernes tillit til kraftbransjen og de relevante myndighetene er mer usikker. Siden ordningen ble innført, har det blitt diskutert om den gir optimal utbygging og om det har vært riktig å pålegge sluttbrukerkunder å betale for støtteordningen. Sistnevnt er relativt vanlig praksis i flere europeiske land, for eksempel Storbritannia. De siste årene har debattene om kraft og strømpriser blitt stadig spissere, og motstanden mot spesielt vindkraft på land har økt i Norge (Schei, 2024). Noen aktører stiller spørsmål ved om lønnsomheten av å delta i elsertifikatordningen bidro til utbygging av kraftanlegg som burde vært utredet bedre eller der andre hensyn til for eksempel naturverdier eller samiske interesser burde veid tyngre enn lønnsomheten ved å bygge ut med støtte fra elsertifikater. Argumentet er da at den sterke utbyggingen av fornybar energi, som var målet med elsertifikatordningen, kan ha bidratt til den økende vindkraftmotstanden vi ser i dag. Disse argumentene taler for at tilliten til myndighetsapparatet fra sluttbrukerkunder kan ha blitt svekket som følge av elsertifikatordningen. Det kan strengt tatt argumenteres for at dette ikke er elsertifikatordningens skyld, men heller et resultat av utfordringer i utrednings- og konsesjonsprosessen. De siste årene har diskusjonen rundt elsertifikatordningen avtatt, som følge av at ordningen nå er over i en ny fase (det bygges ikke ut mer kraft under ordningen). Det kan hende at selv om tilliten har blitt svekket noe allerede, så vil nullalternativet ikke medføre en ny debatt rundt ordningen. Samtidig kan tilliten svekkes ytterligere dersom allmenheten sitter igjen med et inntrykk av at de betaler for å holde i live en ordning som ikke lenger medfører nye nyttevirksomheter for samfunnet. Det er derfor usikkert om målet om tillit til myndighetsapparatet opprettholdes i nullalternativet.

Hovedproblemet under nullalternativet virker å være hensynet til effektivitet, ettersom det brukes en del ressurser på å opprettholde en ordning som overfører forholdsvis små verdier. Det har derfor blitt stilt spørsmål ved om det er hensiktsmessig å vedlikeholde ordningen. Som vist i kapittel 2 estimeres nåverdien kostnadene ved å administrere ordningen i nullalternativet til 90 millioner kroner uten ytterligere utbygging av fornybar energi. Motivasjonen for å vurdere alternativer til avslutning av elsertifikatordningen er å spare disse kostnadene for samfunnet som helhet.

Basert på de estimerte sluttbrukerpåslagene, er det overføringer fra sluttbrukere til produsenter og strømsalgsselskapene. Denne overføringen ble satt som en del

av rammene ved ordningen, der strømsalgsselskapene skulle få dekket sine kostnader relatert til elsertifikater gjennom sluttbrukernes strømregning. Samtidig indikerer estimatene at overføringene kan være høyere enn de estimerte kostnadene av ordningen, og at det i et slikt tilfelle er skjeve fordelingsvirkninger. Selv om påslaget i utgangspunktet vil utgjøre en liten del av sluttbrukernes regning, vil en mer korrekt innretning av påslaget kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Det kan også gi en gevinst i form av reduserte sluttbrukerkostnader, som de siste par årene har fått økt oppmerksomhet i Norge. Også avviket mellom Statnetts foreslåtte gebyrstruktur for NECS og dagens gebyrstruktur indikerer at det er en uforholdsmessig fordeling av kostnader mellom aktører i NECS, til ulempe for produsentene.

4 Alternativer for utfasing av elsertifikatordningen

4.1 Aktuelle alternativer

4.1.1 Identifiserte alternativer

Følgende mulige alternativer for utfasing av elsertifikatordningen er blitt identifisert som en del av arbeidet:

- *Nullalternativet*: Avslutte ordningen i tråd med gjeldende plan i 2035.
- *Alternativ 1* – Tidlig avslutning av ordningen med kompensasjon for alle aktører
- *Alternativ 2* – Tidlig avslutning av ordningen uten kompensasjon
- *Alternativ 3* – Komprimering av ordningen
- *Alternativ 4* – Frivillig utmelding av ordningen mot kompensasjon

Kriterier for hvilke alternativer som skal analyseres nærmere

I vurderingen av hvilke alternativer som bør inkluderes i analysen, har vi brukt følgende kriterier:

1. Alternativet må være i tråd med lovverket
2. Alternativet bør ikke være et opplagt tillitsbrudd fra myndighetene
3. Alternativet bør ikke være mindre effektivt eller dyrere enn dagens ordning
4. Alternativet bør ikke bidra til uheldige fordelingsvirkninger

4.1.2 Aktuelle tiltak som analyseres nærmere

Basert på kriteriene anser vi det som i utgangspunktet mindre relevant å analysere alternativ 4, frivillig utmelding av ordningen mot kompensasjon. Dette følger at alternativet mest sannsynlig vil være dyrere enn dagens ordning, fordi ordningen vil videreføres som i dag samtidig som det utbetales kompensasjon for aktører som melder seg ut innen en gitt dato. Ordningen kan også føre til kunstig høye priser på elsertifikater, til ulempe for de elsertifikatpliktige som må kjøpe sertifikater tilsvarende en andel av sitt strømforbruk. Selv om alternativ 2, avslutning uten kompensasjon, kan medføre svekket tillit til fremtidige ordninger, er det stor usikkerhet knyttet til tilliten i dag og hvordan ulike aktører vil respondere på dette alternativet. Det bør derfor vurderes nærmere.

NVE har gjort en separat vurdering av de rettslige aspektene ved utfasingen, og konkluderer med at de fire relevante alternativene, inkludert nullalternativet, kan utformes på en måte som ikke er i strid med gjeldende lovverk.

4.2 Beskrivelse og forutsetninger for de aktuelle alternativene

Tidlig avslutning av ordningen med kompensasjon, alle aktører

Dette alternativet innebærer at det settes en sluttdato for ordningen tidligere enn 2035, og at noen aktører vil få kompensasjon som følge av den tidlige avslutningen. Mulig innretning av kompensasjon diskuteres i vedlegget.

Tidlig avslutning uten kompensasjon

En tidlig avslutning av ordningen uten kompensasjon innebærer at det settes en sluttdato for ordningen tidligere enn 2035, og at ingen aktører er berettiget kompensasjon som følge av den tidlige avslutningen.

Komprimering av ordningen

En komprimering av elsertifikatordningen innebærer at det i en periode utstedes flere elsertifikater per produserte enhet. Slik får produsentene tildelt sertifikatene de har rett på, men over en kortere tidsperiode. Samtidig justeres kvotekurven etter den kortere tidsperioden, slik at finansieringsmålet nås tidligere.

4.3 Andre forutsetninger for analysen

Samordning med Sverige

Som tidligere nevnt gjennomfører de svenske energimyndighetene en parallell utredning om mulighetene for en tidlig avslutning av elsertifikatordningen. Ordningen er a felles for landene, og de skal derfor avsluttes på like måter. Selv om utredningene kan vise ulike lønnsomhetsestimater, ikke-prissatte virkninger eller modeller for en tidlig avslutning, er det ønskelig at det gis en felles anbefaling for systemet som helhet slik at det kan avsluttes på mest mulig like vilkår.

Nødvendig tid for gjennomføring

Når en endring i elsertifikatordningen kan gjennomføres vil avhenge av i hvor stor grad ordningen krever forarbeid, forskriftsendringer og tilpassing av systemer. I tillegg må endringen varsles i tilstrekkelig tid for berørte aktører.

Det antas som standard at det vil kreve minimum to år for å gjennomføre de ulike utfasingsalternativene for elsertifikatordningen. Gitt at det tas en beslutning i 2026, vil det tidligste en endring av elsertifikatordningen kan gjennomføres være i 2028. Dersom endringen krever mer omfattende forskriftsendringer, høringer eller annet administrativt arbeid

kan det utsette gjennomføringen. Samme effekt vil et vedtak senere enn 2026 ha.

I analysen legger vi til grunn et vedtak i 2026, og en endring i 2028. Analyseperioden settes derfor til tidsperioden 2028 til 2035. For å beregne de samfunnsøkonomiske effektene av tiltaket over analyseperioden anvendes, som tidligere nevnt, en kalkulasjonsrente på 0,04 for nåverdiberegningene.

Prisantakelser

Elsertifikatprisene har over lengre tid vært fallende, som følge av et overskudd av sertifikater i markedet. Siden elsertifikatordningen er markedsbasert, er det i hovedsak tilbud og etterspørsel som avgjør prisen. Det er likevel noen antakelser som kan legges til grunn. I dag betaler produsentene i Norge et utstedelsesgebyr per sertifikat på 0,25 kroner. Vi antar at aktørene som minimum ønsker å få dekket inn dette gebyret, og 0,25 kroner/per sertifikat antas å være et prispulv. Det har vært perioder hvor prisen har vært lavere, men priser under 0,25 kroner har ikke vært langvarige. I tillegg setter beholdningen av sertifikater begrensninger på hvor sannsynlig en betydelig prisøkning vil være. Energimyndigheten og NVE antar at det vil være 90 millioner sertifikater i beholdning i 2035, og det vil derfor være en betydelig mengde sertifikater som aldri selges. Dette tilbudsoverskuddet setter en begrensning på hvor mye prisene kan forventes å øke.

I nullalternativet har vi lagt til grunn en pris på 0,36 kroner per sertifikat i hele perioden, som en forventningsverdi. Denne prisen vil også brukes i de øvrige alternativene, men

konsekvensene av eventuelle prisvariasjoner vil kommenteres der det er relevant.

Som nevnt i kapittel 2.2, anses registerprisen som en mindre representativ pris for elsertifikater. I visse tilfeller viser vi til estimer med registerprisen for å vise spennet i utvalgte kostnadselementer, for eksempel kompensasjon. I disse analysene legger vi til grunn en fast registerpris på 2,64 kroner. I nullalternativet forventes registerprisen å falle, men på grunn av begrenset innsikt i eksisterende fastprisavtaler og potensielle fremtidige avtaler er det vanskelig å anta hvordan registerprisen vil utvikle seg.

Antakelser om utmelding fra ordningen

Som nevnt i nullalternativet, har produsenter mulighet til å melde seg ut av ordningen. Endringer i antall deltagende produsenter vil påvirke tilbudet av sertifikater i ordningen, og vil kunne påvirke prisene. Dersom tilbudet begrenses, vil prisene i markedet øke. Høyere priser vil kan føre til at flere svenske aktører melder seg inn igjen, som gir økt tilbud av sertifikater og en demping av prisveksten. Samtidig eksporteres det i dag sertifikater fra Norge til Sverige, og det er en uttalt bekymring at stort frafall fra norske aktører kan redusere tilbudet til en så stor grad at finansieringsmålet ikke oppnås.

Ifølge NVE har det vært en jevn strøm av utmeldinger de siste årene, som har stoppet noe opp i 2025. Det antas at dette er et resultat av aktører som avventer NVEs anbefaling for elsertifikatordningen. Der det er relevant vil vi beskrive denne og andre usikkerhetsmomenters mulige betydning for den økonomiske verdien av å være med i elsertifikatordningen.

5 Identifiserte virkninger ved tidlig utfasing av elsertifikatordningen

Det opprinnelige målet med elsertifikatordningen var å stimulere til økt produksjon av fornybar energi i Norge og Sverige. De spesifikke målene ble nådd i 2019 og 2021. Endringer i elsertifikatordningen vil ikke påvirke dette målet.

En tidligere avslutning av elsertifikatsystemet vil påvirke følgende grupper:

- Elsertifikatberettigede
- Elsertifikatpliktige
- Statnett
- NVE
- Energidepartementet
- Sluttbrukere

Gitt disse berørte gruppene, målene for ordningen og alternativer for utfasing, har vi identifisert følgende typer virkninger, som de ulike alternativene kan påvirke:

- Ressursbruk
- Tillit til fremtidige ordninger fra produsenter
- Tillit til energimyndigheter innbyggere

Ressursbruk

Alternativene kan medføre endringer i kostnader til drift og bruk av ordningen hos myndigheter og aktører, sammenlignet med i nullalternativet. Med kostnader menes her ressursbruk, og ikke overføring av verdier gjennom betaling for selve elsertifikatene og eventuell påvirkning på strømsalgsselskapenes påslag (overføringer omtales under fordelingsvirkninger). Det er blitt beregnet at nullalternativet vil innebære administrasjons- og driftskostnader hos myndigheter og aktører i Norge mellom 2028 og 2035 til en nåverdi på 90 millioner kroner (2025-kr.), dvs. 11 millioner kroner per år (nåverdi). Et spørsmål er hvor mye disse kostnadene kan reduseres med ved å avslutte ordningen tidlig, når man også hensyntar overgangskostnader.

Overgangskostnader følger av ressursbruken som oppstår av å gjennomføre en endring, samt at det tar tid for berørte aktører å tilpasse seg endringen. Det kan også oppstå uforutsette hendinger ved et tiltak som øker overgangskostnadene. For myndighetene vil for eksempel overgangskostnader oppstå

ved at forskrifter må endres, berørte aktører må informeres, det kan oppstå spørsmål eller krav fra berørte aktører og ressurser som tidligere har arbeidet med elsertifikatordningen må få nye arbeidsoppgaver. Sistnevnte vil også gjelde for øvrige aktører som har brukt ressurser på elsertifikatordningen tidligere. For administrasjonen av NECS antas det også at det vil oppstå noen kostnader som følge av at plattformen har et samordnet system for både opprinnelsesgarantier og elsertifikatordningen, som da må justeres dersom elsertifikater ikke lenger skal håndteres.

For produsenter og strømsalgsselskaper kan det oppstå overgangskostnader dersom de har pågående kontrakter som inkluderer overføringer av elsertifikater. Disse må reforhandles eller avsluttes før tiden, som kan medføre kostnader.

Tillit til fremtidige ordninger fra produsenter

Elsertifikatordningen har nådd sitt hovedmål, ved å fremme utviklingen av en viss mengde ny fornybar kraftproduksjon. Opprettholdelse av elsertifikatmarkedet vil ikke direkte bidra til ny elproduksjon. Samtidig kan opprettholdelsen av elsertifikatmarkedet, i tråd med avtalene som er inngått, sørge for å ivareta markedsaktørenes tillit til myndighetene og troverdigheten til lignende ordninger i fremtiden.

Med tillit til fremtidige ordninger mener vi produsenters oppfattelse av at energimyndighetene vil gjennomføre tiltak i tråd med intensjonen. Det innebærer ikke at myndigheter aldri kan endre ordninger, men at det må være for å opprettholde intensjonen med tiltaket.⁶ Med tillit til fremtidige ordninger menes *ikke* at produsenter får inntrykk av at myndighetene gir dem mer støtte hvis de er misfornøyde med vedtatte ordninger.

I dette ligger det at elsertifikatordningen i utgangspunktet vil gjennomføres i tråd med intensjonen i nullalternativet. Dette følger av at ordningen ble utformet for å gjenspeile øvrige vilkår for kraftprodusenter, og det var derfor alltid et relativt bredt spenn i mulighetsrommet for prisutviklingen. Når elsertifikatprisene i dag er lavere enn før, gjenspeiler det også at andre markedsforhold har endret seg siden ordningens innføring, blant annet prisutviklingen på vindkraftanlegg og høyere kraftpriser siden 2021. I tråd med ordningens design

konsekvensene av redusert elavgift, blant annet ved å vurdere endringer i prisreguleringen på fjernvarme (Prop. 1 S, 2025-2026). Selv om dette er en endring i fjernvarmeaktørenes rammevilkår så gjøres det for å opprettholde intensjonen om å beskytte fjernvarmekunder for urimelig høye priser samtidig som fjernvarmeselskapenes inntekter skal sikres ved lav strømpris.

⁶ Et nylig eksempel på dette er regjeringens varsel om kutt i elavgiften og påfølgende oppfølging av fjernvarmeselskaper. Fjernvarmeprisen kan ikke være høyere enn strømprisen, inkludert avgifter. Når elavgiften reduseres, må også fjernvarmeaktørene redusere sin pris uten at det reflekterer lavere kostnader for bedriftene. Regjeringen har åpnet for å innføre tiltak for å kompensere fjernvarmeaktørene for

kan også kraftprodusenter melde seg ut av ordningen dersom de ikke anser den som lønnsom. I etterkant av diskusjonene om innføringen av høyprisbidrag og økt grunnrenteskatt, pekte flere, blant annet Energikommisjonen, på behovet for forutsigbarhet for rammevilkår for kraftproduksjon. Å gjennomføre elsertifikatordningen som planlagt gir et signal om at norske energimyndigheter også vil gjennomføre andre støtteordninger med lang varighet som planlagt (for eksempel differansekontrakten for Sørlege Nordsjø II).

Tillit til energimyndigheter fra innbyggere

Elsertifikatene har blitt finansiert av sluttbrukere i alminnelig forsyning, ved at strømsalgsselskapene har økt sine påslag for å betale for elsertifikater. En endring i elsertifikatordningen kan øke/endre oppmerksomheten rundt ordningen, påvirke sluttbrukerkunder og innbyggers tillit til energimyndighetene og dermed deres mottagelighet for fremtidige forslag om støtteordninger og lignende.

Som tidligere nevnt har det vært motstand mot elsertifikatordningen siden den ble innført i 2012, og noen argumenterer for at elsertifikatordningen kan ha bidratt til den motstanden mot utbygging av fornybar energi som vi ser i dag.

Undersøkelser viser også at tilliten til kraftbransjen og fornybarbransjen er betydelig lavere enn andre, sammenliknbare bransjer som olje- og gassbransjen (Sandvik, 2024). Selv om oppmerksomheten spesifikt rundt elsertifikatordningen har roet seg, er det fortsatt mange betente diskusjoner knyttet til kraftutbygging og strømpriser blant offentligheten i dag. En endring av ordningen kan føre til at (negativ) mediepublisitet rundt elsertifikater gjenoppstår, og kan bidra til å svekke tilliten til energimyndighetene.

Samtidig har det vært en del oppmerksomhet rundt det enkelte betegner som offentlig sløsing det siste året. Dersom ordningen videreføres, eller en endring medfører betydelige administrative kostnader for myndighetene, kan dette oppfattes som unødvendig bruk av ressurser som ellers kunne blitt brukt til andre offentlige tiltak.

En endring av ordningen bør forventes å bidra til økt oppmerksomhet rundt ordningen, sammenlignet med nullalternativet. Videre kan ny oppmerksomhet bidra både til positive eller negative oppfatninger av myndighetenes håndtering av ordningen og eventuell omfordeling av midler til produsenter, strømsalgsselskaper og sluttbrukere.

6 Tidlig avslutning av ordningen med mulig kompensasjon

En tidlig avslutning av elsertifikatordningen med kompensasjon innebærer at myndighetene setter en sluttdato for ordningen, og at berettigede aktører får en form for kompensasjon for at ordningen ikke fortsetter ut 2035. Bakgrunnen for kompensasjonen er at aktører i ordningen som forventet en inntektsstrøm til 2035, og eventuelt tok en investeringsbeslutning basert på den forventningen, skal få kompensasjon for bortfalt inntekt. Kompensasjonen bør utformes på en måte så den gjenspeiler det faktiske tapet for aktørene.

6.1 Fastsettelse av kompensasjon

Når kompensasjonen skal utformes, er det en rekke faktorer som må avklares. Disse inkluderer hvem som er støtteberettigede, hvor mange sertifikater de skal kompenseres for, kompensasjonsbeløpet og justering av kostnadsbesparelser for aktørene som er støtteberettigede. I vedlegg 2 (Fastsettelse av kompensasjon), ligger en detaljert beskrivelse av ulike forhold som må hensyntas i utformingen av kompensasjon, samt finansiering av kompensasjon.

Overordnet konkluderes det med at det kun er produsenter som fortsatt er værende igjen i ordningen i 2028 som er berettiget kompensasjon, og at de vil kompenseres for fremtidige sertifikater ut kontrakten deres med myndighetene. De kan også kompenseres for beholdningen av elsertifikater, men det er ikke nødvendig i Norge for å nå finansieringsmålet. Kompensasjonen bør utformes slik at den hensyntar kostnadsbesparelsene en produsent vil få når elsertifikatordningen avsluttes tidlig. Dette inkluderer både besparelser i administrative kostnader og faktiske gebyrer som de betaler i dag, som utstedelsesgebyret på 25 øre/sertifikat for NECS.

I tillegg bør kompensasjonen justeres for hvor mange elsertifikater produsentene ville fått solgt, siden det er et overskudd i markedet i dag og alle sertifikater ville derfor ikke blitt solgt i nullalternativet. Det er mulig å gjøre en produsent-spesifikk tilpasning av salg av sertifikater med data fra NECS, men det vil kreve mer administrativt arbeid. En alternativ løsning er å bruke den forventede salgsandelen til ordningen som helhet, som har blitt estimert til 91 prosent på tvers av Norge og Sverige. Alle produsenter får derfor kompensasjon for 91 prosent av sertifikatene de ville fått utstedt dersom ordningen fortsatte ut 2035.

Den faktiske kompensasjonsmodellen ved en tidlig avslutning er ikke fastsatt, men i den videre analysen legges det til grunn at produsentene vil få kompensert 91 prosent av elsertifikatene de ville fått utstedt i perioden mellom ordningens avslutning og slutten av kontraktsperioden deres, kompensasjonsprisen

legges i hovedsak til dagens prisnivå (0,36 øre/sertifikat) og vi antar at kompensasjonen finansieres over statsbudsjettet.

6.2 Analyse av en tidlig avslutning med mulig kompensasjon

Som beskrevet i vedlegg 2, vil alternativet med individuell tilpasning av kompensasjonen være mest samfunnsøkonomisk effektivt, men det krever også et merarbeid som er utenfor rammene for denne analysen. Vi legger til grunn en generell modell som beskrevet over, og med ulike antakelser for fratrekk av kostnader.

I likhet med de øvrige alternativene legges det til grunn en markedspris på 0,36 kroner per sertifikat og en diskonteringsfaktor i nåverdiberegningen på 4 prosent.

6.2.1 Kostnadsvirkninger

Ved en tidlig avslutning av ordningen, vil de berørte aktørenes administrative kostnader bortfalle. Samtidig vil det kunne oppstå betydelige overgangskostnader. For produsenter og strømsalgsselskaper kan det oppstå kostnader i forbindelse med endring av eksisterende avtaler. Det kan også oppstå kostnader for produsenter som er usikre på om kompensasjonsbeløpet de får utbetalt er rettferdig, og som gjennomfører egne analyser av forventet inntekt, juridisk veiledning ved en eventuell klage eller generelle henvendelser til NVE om ordningens avslutning.

NECS er, som tidligere nevnt, en integrert løsning for opprinnelsesgarantier og elsertifikater, og det vil påbeløpe kostnader for å tilpasse systemet til å ikke lenger håndtere elsertifikater. Videre er det en risiko for at ressurser som tidligere har jobbet med administrasjonen av elsertifikater i NECS ikke umiddelbart får nye arbeidsoppgaver, som vil være en kostnad for samfunnet. Vi legger derfor til grunn at Statnett ikke vil spare alle kostnadene ved en tidlig avslutning av ordningen, selv om det er usikkert hvor store overgangskostnader de vil ha ved en tidlig avslutning.

En tidlig avslutning med mulig kompensasjon vil mest sannsynlig kreve mer ressurser i overgangskostnader enn komprimering og en avslutning uten kompensasjon. Dette følger av at det er flere juridiske avveininger (som EUs statsstøtteregelverk), kompensasjonsdesignet må fastsettes, kompensasjonen må estimeres, utbetales og det må finnes plass på statsbudsjettet. Det legges derfor til grunn i analysen at et grovt estimat av potensielle kostnader for myndighetene er seks årsverk i NVE og to årsverk Energidepartementet/andre departementer, utover det de ellers ville brukt. Videre legger vi også til grunn at 5-10 aktører kan bruke mellom 100 000 og 1

million kroner hver på å finne ut av eksisterende kontrakter, som et grovt estimat på mulige overgangskostnader for produsenter og strømsalgsselskaper. NECS sine overgangskostnader representeres i at de får lavere kostnadsbesparelser ved en tidlig avslutning. Eventuelle rettslige prosesser/forberedelse av rettslige prosesser med advokater som NVE ikke forventer kommer i tillegg.

Det overordnede antagelsene gir et kostnadsspenn for overgangskostnadene på 8 til 17 millioner kroner.

6.2.2 Nyttevirkninger

Ved en tidlig avslutning av ordningen, vil en rekke aktører få kostnadsbesparelser sammenliknet med nullalternativet. Både produsenter, strømsalgsselskaper, myndigheter og registeransvarlig (Statnett) vil avslutte administrasjonen av ordningen åtte år før den originale avslutningen. Disse besparelsene er kvantifiserbare nyttevirkninger. Som tidligere nevnt legger vi til grunn at plattformen NECS ikke på dagen vil kunne effektivt allokere ressurser og tilpasse systemene sine. Vi legger derfor til grunn at kun halvparten av besparelsene ved en tidlig avslutning vil realiseres.

Utover kostnadsbesparelsene er det ikke noen øvrige kvantifiserbare nyttevirkninger forbundet med en tidlig avslutning med kompensasjon.

6.2.3 Fordelingsvirkninger

Utover kostnads- og nyttevirkningene, vil det også ved en tidlig avslutning med mulig kompensasjon oppstå fordelingsvirkninger. Sammenliknet med nullalternativet, vil inntektene

produsentene skulle fått ved salg av elsertifikater falle vekk, men de vil få utbetalt kompensasjon for tapt inntekt. Sluttbrukerne vil kunne få redusert sine kostnader. De vil slippe å betale for strømsalgsselskapenes administrative kostnader, men hvorvidt det fortsatt vil oppstå fordelingsvirkninger mellom produsentene og sluttbrukerkundene avhenger av om staten finansierer kompensasjonen og av det totale kompensasjonsbeløpet.

Tabell 3 viser totale kompensasjonsnivå gitt fire ulike utforminger av kompensasjon, og ved to ulike prisantakelser. Kompensasjonsbeløpene har blitt beregnet ved å først beregne produsentenes inntekt gitt at de selger 91 prosent av sertifikatene de forventer å få tildelt i perioden 2028 til 2035. Deretter har ulike kostnadselementer blitt trukket fra den beregnede inntekten for å finne kompensasjonsbeløpet. Tabellen viser kompensasjonsbeløpet dersom det ikke trekkes fra noen kostnader (alternativ a), dersom det trekkes fra utstedelsesgebyret på 0,25 kroner per sertifikat (alternativ b), dersom det trekkes fra de administrative kostnadene (alternativ c) og dersom det trekkes fra både de administrative kostnadene og utstedelsesgebyret (alternativ d). Dersom vi tar utgangspunkt i markedsprisen som kompensasjonsbeløp per sertifikat, ligger kompensasjonsbeløpet på rundt 6 til 7 millioner kroner totalt dersom det justeres for hhv. administrative kostnader og utstedelsesgebyret.

Som tabellen viser, vil kompensasjonsbeløpet falle til null dersom produsentenes totale kostnader legges til grunn. Det følger av at det ikke er noen produsenter som har lavere totale kostnader enn dagens markedspris. Som diskuteres i vedlegg 2, betyr ikke dette at den økonomiske verdien av sertifikatene er null, og det kan argumenteres for at produsentene likevel er berettiget noe kompensasjon. Tabellen viser også et høyere

Tabell 3 - Alternative kompensasjonsmodeller

	Markedspris		Registerpris*	
	Nåverdi 2028-2035 (i millioner kroner)	Antall kompensasjons-berettigede	Nåverdi 2028-2035 (i millioner kroner)	Antall kompensasjons-berettigede
Alternativ a – kompensasjon justert for annullering	30	497	221	497
Alternativ b – kompensasjon justert for annullering og utstedelsesgebyr	7	497	198	497
Alternativ c – kompensasjon justert for annullering og gjennomsnittlige administrative kostnader	6	44	180	341
Alternativ d – kompensasjon justert for annullering, administrative kostnader og utstedelsesgebyr	0	0	157	341

**Det er lite sannsynlig at alle produsenter vil få kompensasjon gitt registerprisen, siden det er et fåtall av produsentene som i dag har aktive fastprisavtaler for salg av sertifikater. Beløpet tas med for illustrative formål, for å vise en hypotetisk maksimal kompensasjon gitt et høyere prisnivå enn dagens markedspris.*

forventet inntektsnivå for produsentene enn de øvrige analysene. Det handler om hvor stor andel av tilbudet av sertifikater vi legger til grunn at blir solgt. I de øvrige alternativene, hvor vi beregner forventet inntekt for produsentene, legger vi kun til grunn det norske finansieringsmålet. I beregningen av kompensasjon hensyntas det hvor mange sertifikater som forventes å bli solgt på systemnivå, altså på tvers av Norge og Sverige.

Dersom registerprisen legges til grunn, som i dag ligger på 2,64 kroner per sertifikat, vil store og middels store produsenter være berettiget støtte selv om kompensasjonen justeres for både utstedelsesgebyret og de administrative kostnadene. Små produsenter, derimot, vil fortsatt ha høyere kostnader enn inntekter, og de vil derfor ikke være berettiget kompensasjon dersom dagens verdi legges til grunn.

Tabell 3 viser også at selv det høyeste potensielle kompensasjonsutbetalingen ved markedspris (alternativ a), er lavere enn det estimerte minimumsbeløpet strømsalgsselskaper vil kunne kreve av sluttbrukerkundene for å dekke sine kostnader i nullalternativet. Selv ved finansiering via sluttbrukerkundene vil derfor tidlig avslutning med kompensasjon redusere sluttbrukernes utgifter dersom markedsprisen legges til grunn.

6.2.4 Ikke-prissatte virkninger

For å vurdere de ikke-prissatte virkningene, i dette tilfellet tillit til energimyndighetene og fremtidige, brukes verdimatrisemetoden (DFØ, 2023). I kapittel 5 ble to ikke-prissatte virkninger identifisert, hhv. tillit til myndighetene og fremtidige støtteordningen fra produsenter (som får utbetalt støtte) og tillit til energimyndighetene fra innbyggerne (som betaler støtten).

En avslutning, med en kompensasjon som tilsvarer det beregnede tapet i nettoinntekt, bør for de fleste produsenter oppfattes som noenlunde forutberegnelig. Det kan også oppfattes som det er i tråd med ordningens intensjon, gitt at kompensasjonen tilsvarer som minimum det norske finansieringsmålet. Samtidig vil en tidlig avslutning av ordningen være en betydelig endring av hvordan ordningen først ble definert, og fjerner muligheten til at sertifikatene øker i verdi i fremtiden. Det kan videre påvirke tilliten til fremtidige ordninger noe negativt, ved å gi inntrykk av at myndighetene endrer ordninger som oppfattes som mindre gunstige enn ventet for produsenter, og fordi noen/flere produsenter kan oppleve at deres forventede økonomisk verdi av fortsatt gjennomføring av ordningen er større enn kompensasjonen som tilbys.

Et mindretall av aktørene som har besvart SWECO sin undersøkelse som oppgir at en tidlig avslutning av ordningen vil medføre negative konsekvenser for dem. Av dem som gjør

det, oppgir flere at tapt inntekt som begrunnelse. Ved å tilby kompensasjon for tapt inntekt, vil myndighetene kunne gjenopprette eventuell svekket tillit ved å avslutte ordningen tidlig.

Hvor sterke virkninger en tidlig avslutning vil ha på produsentenes tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger vil mest sannsynlig avhenge av om kompensasjonen oppfattes som rettferdig. Her vil utformingen av kompensasjonen kunne være avgjørende. Dersom det for eksempel bestemmes at generelle kostnadssatser etter størrelse skal brukes for å justere kompensasjonsnivået, kan det oppstå betydelig misnøye blant mindre og mellomstore produsenter som følge av at kun de store anses som støtteberettiget. I tillegg kan produsenter med langsiktige fastprisavtaler der elsertifikatene selges til en høyere pris oppleve at kompensasjonen er for lav i forhold til det de ville fått i nullalternativet. I spørreundersøkelsen gjennomført av SWECO viser resultatene at 12 prosent av sertifikatene ble solgt med fastprisavtaler. Tre strømsalgsselskaper i Norge oppga at de kjøpte elsertifikater til fastpris, der to betalte 4,9 kroner per sertifikat og den siste hadde en avtale der sertifikater ble solgt til en pris på mellom 5 og 49 kroner. Sistnevnte avtale varer ut 2029. Produsenter med lønnsomme fastprisavtaler vil derfor kunne få en svekket tillit til myndighetene siden ordningen betydelig endres, samtidig som kompensasjonsbeløpet ikke reflekterer tapet i fremtidig inntekt.

Vår vurdering er at en tidlig avslutning med kompensasjon vil ha en liten negativ påvirkning på tilliten til fremtidige støtteordninger fra produsenter siden det er en betydelig endring av rammevilkårene, selv om kompensasjonen kan dempe konsekvensene av endringen. Tilliten vil derfor mest sannsynlig påvirkes av hvor rettferdig kompensasjonen oppleves, og om den er i tråd med de forventede mulighetene i nullalternativet.

Hvordan sluttbrukerne opplever en tidlig avslutning av ordningen med kompensasjon, vil avhenge av hvordan kompensasjonen finansieres og om det oppleves som et valg som reduserer deres kostnader. Dette vil også avhenge av når og under hvilke betingelser strømsalgsselskapene endrer sine påslag på. I utgangspunktet vil selv sluttbrukerfinansiering av ordningen medføre en besparelse for sluttbrukerkundene.

Samtidig kan en endring medføre en medieoppmerksomhet som i dagens debattmiljø kan bidra til å svekke tilliten til kraftbransjen. Som tidligere nevnt er tilliten til bransjen betydelig lavere enn sammenliknbare bransjer, og elsertifikatordningen kan diskuteres i et negativt lys. På den andre siden vil myndighetene ved å avslutte ordningen tidlig vise at de er mottakelige for de stemmene som argumenterer for at ordningen har gått sin gang og bør avsluttes for å unngå

unødvendige kostnader, og redusere offentlig «sløsing». Siden denne virkningen er opinionbasert, er det vanskelig å spå hvordan sluttbrukerne kommer til å reagere. Vi vurderer derfor at det er et spenn i virkningen på innbyggernes tillit til energimyndighetene, fra liten negativ til liten positiv.

6.2.5 Andre mulige virkninger

Virkninger av ulike finansieringsvalg

Som tidligere diskutert, kan valg av finansieringsmetode påvirke den samfunnsøkonomiske nytten av et tiltak. Dersom tiltaket finansieres over statsbudsjettet, kan dette ha en skattefinansieringseffekt. Ved en tidlig avslutning med mulig kompensasjon består disse av direkte kostnader som følge av utbetaling av kompensasjon, og endringen i myndighetenes administrative kostnader, som i dette tilfellet er en besparelse. Skattefinansieringskostnader er 20 øre per krone (DFØ, 2025). Skattefinansieringseffekten vil avhenge av kompensasjonen som utbetales. Dersom det ikke betales ut noe kompensasjon (alternativ d), gir besparelsene i myndighetsapparatet en skattefinansieringsgevinst på omtrent en halv million kroner. Med finansieringen av kompensasjon over statsbudsjettet, blir den totale skattefinansieringseffekten, inkludert besparelser og utbetalinger, mellom 0,8 og 6 millioner kroner. Som tidligere nevnt vil en samfunnsøkonomisk effektiv kompensasjon også hensynta produsentenes besparelser, og det er derfor mindre sannsynlig at skattefinansieringseffekten vil bli 6 millioner kroner, ettersom det legger til grunn kompensasjonsalternativ a, uten kostnadsjusteringer.

Endring i sluttbrukernes strømbruk

Dersom en tidlig avslutning betydelig endrer sluttbrukernes kostnader, kan det oppstå et samfunnsøkonomisk tap eller gevinst som følge av endrede forbruksmønstre. Dersom for eksempel elsertifikatpåslaget har ført til veldig høye kostnader for sluttbrukerkunden, selv når spotprisen er lav, kan det teoretisk ha ført til at sluttbrukerne har latt være å bruke strøm selv om det hadde vært samfunnsøkonomisk optimalt. En endring i påslaget kan i så tilfelle føre til en samfunnsøkonomisk gevinst. De siste årene har påslaget utgjort en liten del av sluttbrukernes totale strømkostnad, og det er derfor lite sannsynlig at påslaget har hatt en avgjørende påvirkning på forbruksbeslutninger. Endringer i sluttbrukernes

kostnader vil derfor fortsatt være en fordelingsvirkning, og ikke medføre noen ny samfunnsøkonomisk kostnad eller nytte.

Påvirkning på utmeldinger

Dersom NVE anbefaler å avslutte ordningen med kompensasjon, kan det føre til at produsenter blir værende i ordningen i håp om å få kompensasjon selv om det ikke er lønnsomt lenger. Dette betyr at produsenter som i nullalternativet ville meldt seg ut, blir værende frem til ordningens avslutning. Hvor lenge aktører som i utgangspunktet ville meldt seg ut forblir i ordningen vil avhenge av kompensasjonsmodellen som velges, og hvorvidt den enkelte aktør vurderer at kompensasjonen vil veie opp for kostnadene av å bli værende i ordningen til den avsluttes. Dersom kompensasjonen utformes slik at produsentene også får kompensasjon for sertifikater i beholdning, vil det også være en risiko for at produsenter lar være å selge sertifikatene sine i perioden frem til kompensasjonen. En slik kompensasjon påvirker dermed markedsadferden til produsentene, og er en av argumenter som taler for å kun gi kompensasjon for fremtidige sertifikater.

Det er sannsynlig at en avgjørelse om å avslutte ordningen tidlig med kompensasjon, men uten detaljer om modellen som velges, vil gjøre at flere produsenter avventer med å melde seg ut. Dette vil i utgangspunktet ikke ha noen konsekvenser på prisen, siden det allerede er et tilbudsoverskudd i markedet. Samtidig kan det bidra til samfunnsøkonomisk tap, ved at produsentene fortsetter å delta i elsertifikatordningen selv om inntjeningen ikke overstiger kostnadene.

6.2.6 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske virkninger

Tabell 4 viser nyttevirkningene og kostnadsvirkningene av å avslutte ordningen tidlig med kompensasjon. De totale, kvantifiserbare besparelsene av tiltaket er mellom 62 og 77 millioner kroner. Besparelsene vil avhenge av hvor store overgangskostnader som oppstår, som for eksempel hvor mye ressurser som kreves for å beregne kompensasjonen og produsentenes reaksjoner på kompensasjonen. De ikke-prissatte virkningene er usikre, spesielt for innbyggernes tillit til energimyndighetene. Ved å avslutte ordningen tidlig, vil tilliten til fremtidige støtteordninger kunne påvirkes negativt, selv med en kompensasjon som oppfattes som rettferdig.

Tabell 4 - Sammenstilling av nytte- og kostnadsvirkninger av en tidlig avslutning med mulig kompensasjon

	Nullalternativet (Nåverdi 2028-2035)	Virkninger ved tidlig avslutning med mulig kompensasjon sammenliknet med nullalternativet (Nåverdi 2028-2031)
Virkninger		
Administrative kostnader - Produsenter	46 millioner kroner	-46 millioner kroner
Administrative kostnader – Elsertifikatpliktige	23 millioner kroner	-23 millioner kroner
Administrative kostnader – Myndigheter	10 millioner kroner	-10 millioner kroner
Administrative kostnader - NECS	12 millioner kroner	- 6 millioner kroner
Overgangskostnader	-	+ 8 til 17 millioner kroner
Totale kvantifiserbare kostnadsvirkninger	90 millioner kroner	-67 til 76 millioner kroner
Skattefinansieringskostnad	2 millioner kroner	-
Skattefinansiering av kompensasjon*	-	+ 0 til 6 millioner kroner
Sum prissatte virkninger	-92 millioner kroner	+62 til 77 millioner kroner
Ikke-prissatte virkninger		
Tillit til fremtidige støtteordninger fra produsenter	Liten negativ	
Tillit til energimyndighetene fra innbyggere	Liten negativ til liten positiv	

*Høyere utbetalinger av kompensasjon vil gi en høyere skattefinansieringskostnad.

7 Tidlig avslutning av ordningen uten kompensasjon

En tidlig avslutning uten kompensasjon innebærer mange av de samme elementene som en tidlig avslutning med mulig kompensasjon. Hovedforskjellen er at ingen produsenter blir kompensert for tapt inntekt.

7.1 Analyse av en tidlig avslutning uten kompensasjon

7.1.1 Kostnadsvirkninger

Tilsvarende som ved en tidlig avslutning med mulig kompensasjon, vil en tidlig avslutning av ordningen uten kompensasjon kunne gi betydelige kostnadsbesparelser for aktørene, men samtidig medføre overgangskostnader. Som tidligere nevnt vil det kreve ressurser av myndighetene å forberede avslutningen, gjennomføre nødvendige forskrifts- endringer, varsle berørte produsenter og eventuelt svare på henvendelser fra berørte aktører. Kostnadene mest sannsynlig være lavere enn i en avslutning med mulig kompensasjon, fordi myndighetene ikke trenger å utarbeide kompensasjon. Tilsvarende som for NECS kan det også oppstå kostnader for myndighetene av at ressurser som tidligere har arbeidet med elsertifikatordningen ikke får nye arbeidsoppgaver umiddelbart.

For strømsalgsselskaper og produsenter kan det oppstå overgangskostnader fra å endre eksisterende kontrakter, omallokere ressursbruken som tidligere har blitt brukt til elsertifikater og eventuelt andre justeringer som må gjøres for å avvike elsertifikater fra systemene deres.

Det legges derfor til grunn i analysen at et grovt estimat av potensielle kostnader for myndighetene er tre i NVE og ett årsverk ED/andre departementer, utover det ellers ville brukt. Videre legger vi også til grunn at 5-10 aktører kan bruke mellom 100 000 og 1 millioner kroner hver på å finne ut av eksisterende kontrakter, som et grovt estimat på mulige overgangskostnader for produsentene og strømsalgsselskapene, tilsvarende som i en tidlig avslutning med mulig kompensasjon.

Det overnevnte gir totale estimerte overgangskostnader ved en tidlig avslutning uten kompensasjon på 4 til 13 millioner kroner.

7.1.2 Nytttevirkninger

Ved en tidlig avslutning av ordningen vil samtlige berørte aktører få kostnadsbesparelser som følge av at de ikke trenger å administrere ordningen lenger. Som tidligere antas det at plattformen NECS ikke på dagen vil kunne effektivt allokere ressurser og tilpasse systemene sine. Vi legger derfor til grunn

at kun halvparten av besparelsene ved en tidlig avslutning vil realiseres. Besparelsene i aktørenes ressursbruk ved en tidlig avslutning av ordningen inngår som en nyttevirking.

7.1.3 Fordelingsvirkninger

Ved en tidlig avslutning uten kompensasjon vil produsentene miste potensielle inntekter fra salg av elsertifikater i fremtiden. Dette er inntekter som ikke gir en direkte nyttevirking på samfunnet, men som er en fordeling av ressurser fra sluttbrukere til produsenter og strømsalgsselskaper. Ved en tidlig avslutning av ordningen uten kompensasjon vil ressursene som i nullalternativet overføres, forbli hos sluttbrukerne.

En tidlig avslutning av ordningen vil også redusere kostnadene til administrasjonen i NECS, som vil medføre en fordelingsvirking fra Statnett til produsenter, strømsalgsselskaper og eventuelle meglere som har konto i NECS.

7.1.4 Ikke-kvantifiserbare virkninger

Ved en tidlig avslutning av elsertifikatordningen, vil ordningen endre seg betydelig fra rammene som først ble satt for elsertifikatmarkedet. Å avslutte ordningen uten kompensasjon kan derfor sies å utgjøre et tillitsbrudd, der produsenter fratas verdipapirer de forutsatte å få da de besluttet å etablere produksjonen. Ved en tidlig avslutning uten kompensasjon er det videre stor sannsynlighet for at finansieringsmålet i ordningen ikke nås. Dette kan betydelig svekke tilliten til fremtidige støtteordninger, og potensielt påvirke Norges (og Sveriges) attraktivitet for investorer og utbyggere av fornybar energi.

Vår vurdering er at en tidlig avslutning uten kompensasjon vil ha en middels negativ påvirkning på tilliten til fremtidige støtteordninger fra produsenter. Den negative virkningen begrenses samtidig av at den forventede økonomiske verdien er liten fra de fleste produsenters ståsted.

Ved en tidlig avslutning uten kompensasjon vil sluttbrukere hverken trenge å betale for kompensasjon eller for strømsalgsselskapenes kostnader, som de ville gjort i nullalternativet eller ved en komprimering av ordningen. I utgangspunktet kan en tidlig avslutning av ordningen oppfattes som positiv for sluttbrukerne. Samtidig kan, som tidligere påpekt, en endring i ordningen blusse opp debatten rundt elsertifikatordningen som helhet igjen. I et debattklima som er stadig mer kritisk til spesielt vindkraft på land, kan den totale opplevelsen av kraftbransjen og relevante myndigheter fortsatt svekkes. Noen kan stille spørsmål ved om de opplever at strømsalgsselskapene faktisk reduserer sine påslag. Samtidig

kan det oppfattes som positivt at myndighetene avslutter en ordning som nå hovedsakelig krever ressurser til administrasjon uten at det tilfører noe videre nytte.

Virkningen av en tidlig avslutning av ordningen er usikker, for som tidligere diskutert vil det avhenge av hva opinionen fanger opp av endringen. Tiltaket har egenskaper som i noe grad kan bidra til å styrke tilliten blant sluttbrukere, men i konteksten av dagens kraftdebatt og eksisterende tillit til bransjen er det lite sannsynlig at endringen betydelig vil bedre sluttbrukernes tillit. Vi vurderer derfor tiltaket til å ha en ubetydelig/neglisjerbar til liten positiv påvirkning på innbyggernes tillit til energimyndighetene.

7.1.5 Andre mulige virkninger

Skattefinansieringseffekt

De administrative kostnadene som medfølger en avslutning av ordningen, som med kostnadene for å administrere ordningen, kan få en skattefinansieringseffekt. I tilfellet med avslutning uten kompensasjon, vil tiltaket medføre en skattefinansieringsgevinst som følge av besparelsene i myndighetenes kostnader. Skattefinansieringsgevinsten estimeres til 1 millioner kroner, inkludert overgangskostnadene.

Påvirkning på utmeldinger

Som tidligere kommentert, har NVE registrert at andelen utmeldinger av elsertifikatordningen har vært lavere i 2025 enn tidligere år. Dette kan følge av at produsentene avventer en avgjørelse fra NVE eller Energidepartementet før de bestemmer om de skal bli værende eller ikke i ordningen. Dersom det annonseres at tidlig avslutning uten kompensasjon er det mest sannsynlige utfallet, kan det medføre at mange produsenter velger å gå ut av ordningen før avslutningen inntreffer. I perioden frem til 2028 kan derfor tilbudet av elsertifikater betydelig påvirkes, og følgelig både pris og lønnsomhet for gjenværende produsenter. De administrative kostnadene av ordningen som helhet vil videre reduseres dersom flere produsenter melder seg ut.

Ved utgangen av 2025 estimerer NVE at det vil være 85 millioner sertifikater i beholdning. Det betyr at selv om en betydelig andel produsenter forlater ordningen, er det ikke sikkert at det blir knapphet på sertifikater i markedet før

ordningen avsluttes fra myndighetenes side. Dersom avslutningen av ordningen utsettes, kan det øke risikoen for at utmeldinger får konsekvenser, for eksempel ved at finansieringsmålet ikke nås. Dersom det blir knapphet i markedet, vil markedsprisen og inntjeningen til gjenværende produsenter øke. Som tidligere nevnt kan svenske aktører melde seg inn i ordningen igjen etter at de har forlatt den. Dette kan, sammen med beholdningen av elsertifikater, dempe priseffektene. Samtidig kan det være mindre attraktivt for produsenter å melde seg inn igjen, på tross av høyere priser, dersom de vet at ordningen skal avsluttes innen kort tid.

Vi anser det som sannsynlig at en avslutning av ordningen uten kompensasjon vil medføre at flere produsenter vil melde seg ut i årene før avslutning enn tilsvarende år i nullalternativet. Samtidig må enten enkelte veldig store produsenter, som i utgangspunktet tjener på elsertifikatene, eller veldig mange av de mindre produsentene melde seg ut for at det blir tilbudsunderskudd i ordningen. Med en kort tidshorison for avslutning vil markedseffektene sannsynligvis bli minimale, annet enn at inntekten til de gjenværende produsentene kan øke noe dersom prisene øker. At flere produsenter melder seg ut vil også redusere de totale kostnadene brukt til administrasjon, ved at produsentene som melder seg ut ikke lenger trenger å administrere ordningen.

7.1.6 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske virkninger

Ved en tidlig avslutning uten kompensasjon, vil berørte aktører av elsertifikatordningen få betydelige besparelser ved at ordningen avsluttes tidligere enn planlagt. Disse kostnadsbesparelsene regnes som en nyttevirkning av tiltaket. Samtidig kan det oppstå overgangskostnader for både produsenter, strømsalgsselskaper og myndigheter. Tiltaket kan medføre betydelige samfunnsøkonomiske besparelser i form av reduserte administrative kostnader, men de totale besparelsene vil avhenge av hvor store overgangskostnadene blir. Tabell 5 viser virkningene av en tidlig avslutning uten kompensasjon, sammenliknet med nullalternativet.

Vurderingen av ikke-prissatte virkningene viser også at produsentenes tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger kan bli svekket ved en tidlig avslutning uten kompensasjon.

Tabell 5 - Sammenstilling av nytte- og kostnadsvirkninger ved en tidlig avslutning uten kompensasjon

	Nullalternativet (Nåverdi 2028-2035)	Virkninger ved en tidlig avslutning uten kompensasjon sammenliknet med nullalternativet (Nåverdi 2028-2031)
Virkninger		
Administrative kostnader - Produsenter	46 millioner kroner	-46 millioner kroner
Administrative kostnader – Elsertifikatpliktige	23 millioner kroner	-23 millioner kroner
Administrative kostnader – Myndigheter	10 millioner kroner	-10 millioner kroner
Administrative kostnader - NECS	12 millioner kroner	- 6 millioner kroner
Overgangskostnader	-	+ 4 til 13 millioner kroner
Totale kvantifiserbare kostnadsvirkninger	90 millioner kroner	-70 til 80 millioner kroner
Skattefinansieringskostnad	2 millioner kroner	-
Skattefinansieringsgevinst	-	+1 millioner kroner
Sum prissatte virkninger	-92 millioner kroner	+72 til 81 millioner kroner
Ikke-prissatte virkninger		
Tillit til fremtidige støtteordninger fra produsenter	Middels negativ	
Tillit til energimyndighetene fra innbyggere	Ubetydelig/neglisjerbar til liten positiv	

8 Komprimering av elsertifikatordningen

Ved en komprimering av elsertifikatordningen, tilpasses tilbudet og etterspørselen slik at produsentene får utstedt antall elsertifikater de er berettiget, men over en kortere periode. Hvor lenge ordningen forkortes vil avhenge av hvordan komprimeringen utformes.

8.1 Utforming av komprimeringen

Komprimeringen kan utformes på flere måter, med to sentrale avklaringspunkter: hvor mye skal ordningen komprimeres (hvor mange sertifikater skal tildeles per MWh) og hvordan skal kvotekurven tilpasses. Disse spørsmålene vil påvirke tilbudet og etterspørselen etter sertifikater i markedet.

8.1.1 Utstedelse av sertifikater per MWh

Et element ved komprimeringen er hvor mange sertifikater som skal utstedes per MWh ut den forkortede tidsperioden, for eksempel dobbel, trippel eller fire ganger tildeling per MWh. Når antallet sertifikater per MWh produsert kraft øker, vil også konsekvensene av produksjonsvariasjoner forsterkes. Dersom et kraftverk må stenge en periode, for eksempel på grunn av vedlikehold, vil konsekvensene være større ved fire ganger tildeling enn dobbel tildeling. Likeså vil konsekvensene av værvariasjoner kunne påvirke antall utstedte sertifikater både i positiv og negativt, i form av hhv. flere og færre sertifikater.

Ved dobbel tildeling vil også konsekvensene av produksjonsvariasjoner være større enn i nullalternativet, men samtidig mindre enn ved en tre- og firedobling av antall utstedte sertifikater. Dobbelt tildeling indikerer at produsenter vil få tildelt elsertifikater frem til 31.12.2031 i stedet for 31.12.2035, og at det årlige tilbudet av sertifikater øker over en nedkortet periode. Dobbelt tildeling vil gi en tidlig avslutning av

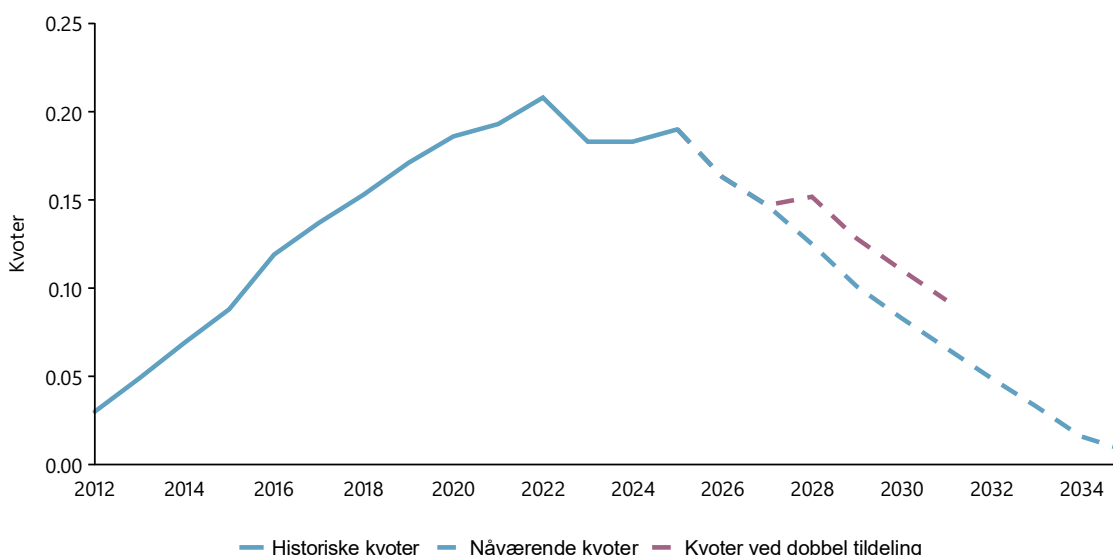
ordningen, samtidig som den eventuelle økte risikoen ved pauser i produksjon dempes.

8.1.2 Tilpasning av kvotekurven

Kvotekurven beregnes etter finansieringsmålet og såkalt beregningsrelevant elforbruk, altså elforbruket til husholdninger og tjenesteytende næring. Når ordningen komprimeres, vil kvotekurven tilpasses slik at finansieringsmålet nås på et tidligere tidspunkt. I dag har NVE beregnet den årlige etterspørselen (annulleringen) av sertifikater som sikrer at finansieringsmålet nås innen utgangen av 2035. Når ordningen forkortes, må også etterspørselen, og tilhørende kvoter for strømsalgsselskaper, tilpasses slik at finansieringsmålet nås tidligere, i 2031. Dette gjøres ved å summere opp volumet av elsertifikater som etterspørres i perioden 2032 til 2035, beregnet etter å nå finansieringsmålet innen 2035, og fordelen det over perioden 2028-2031. Slik sikrer NVE at finansieringsmålet blir nådd, selv om ordningen forkortes. Den årlige kvoten til strømsalgsselskapene justeres deretter på nytt etter den nye årlige etterspørselen etter elsertifikater.

Det resterende finansieringsmålet kan fordeles jevnt over perioden 2028-2031, eller skeivfordeles slik at en større andel av målet fordeles henholdsvis tidlig eller på slutten av perioden. Dette vil kunne påvirke beholdningen av elsertifikater ved ulike tidspunkter, og kan få en prisseffekt som følge av økt etterspørsel ved ulike tidspunkter. Dersom en større andel av finansieringsmålet fordeles tidlig i perioden, for eksempel de første to årene, vil etterspørselen øke i denne perioden. Beholdningen vil være lavere enn ved jevnfordeling, men konsekvent bli større i siste halvdel av perioden. I teorien kan økt etterspørsel føre til høyere pris på elsertifikater i en periode.

Figur 7 - Kvoter ved dobbel tildeling



Samtidig vil det ved komprimering fortsatt være et tilbudsoverskudd av sertifikater, som demper en eventuell effekt av høyere etterspørsel. Ved en høyere fordeling i slutten av perioden får vi tilsvarende effekter på pris og beholdning, men de slår inn i slutten av perioden heller enn i starten.

Siden det vil være et tilbudsoverskudd i hele perioden, vil fordelingen av finansieringsmålet ha mindre å si enn dersom det var et underskudd. Da ville en eventuell skeivfordeling ha betydelig påvirkning på både pris og beholdning. I den videre analysen legger vi derfor til grunn en jevn fordeling av finansieringsmålet over perioden 2028 til 2031, som vist i Figur 7.

8.2 Virkninger på berørte aktører

Ved en komprimering av ordningen vil i utgangspunktet de samme kostnads- og fordelingsvirkningene som i nullalternativet oppstå, men over en kortere periode. Dersom aktørene får høyere kostnader ved en komprimering, for eksempel på grunn av økt administrativt behov, vil dette være en kostnadsvirkning av alternativet. Dersom alternativet medfører en besparelse for aktøren, for eksempel fordi nedkorting på fire år medfører mindre administrativt arbeid eller fordi det oppstår stordriftsfordeler av å håndtere flere sertifikater, vil dette inngå som en nyttevirking.

Samtidig vil også en komprimeringsløsning kunne medføre overgangskostnader for de berørte aktørene. Strømsalgsselskaper og produsenter med langsiktige kontrakter må potensielt endre disse kontraktene. I tillegg kan det oppstå uforutsett arbeid for å tilpasse systemer og ressursbruk til komprimeringen.

Videre kan det også oppstå overgangskostnader for myndighetene. Ved en komprimering av ordningen må NVE sende og omgjøre vedtak for hver enkel aktør. I utgangspunktet vil ikke dette være et betydelig arbeid, men det må gjøres i starten av perioden. I tillegg vil det kreve en forskriftsendring, for å spesifisere ny sluttdato, endret kvotekurve og at det skal utstedes to elsertifikater per MWh i stedet for ett. I tillegg kan det komme merarbeid i form av henvendelser fra berørte aktører eller andre uforutsette ressursdrivende oppgaver. Statnett oppgir at de ikke vil trenge å utvikle eller justere sine IT-systemer, og at NECS skal kunne håndtere økningen av transaksjoner. En komprimering kan medføre et behov for å justere avgiftsstrukturen for produsenter og elsertifikatpliktige, men det vil i utgangspunktet ikke øke kostnadene ved driften av NECS.

En komprimering av ordningen medfører at strømsalgsselskapenes kvoter øker i perioden 2028-2031, og tilsvarende vil kostnadene i denne perioden øke. Disse

kostnadene kan de viderefakturere til sluttbrukerkunder, og elsertifikatpåslaget kan øke i perioden.

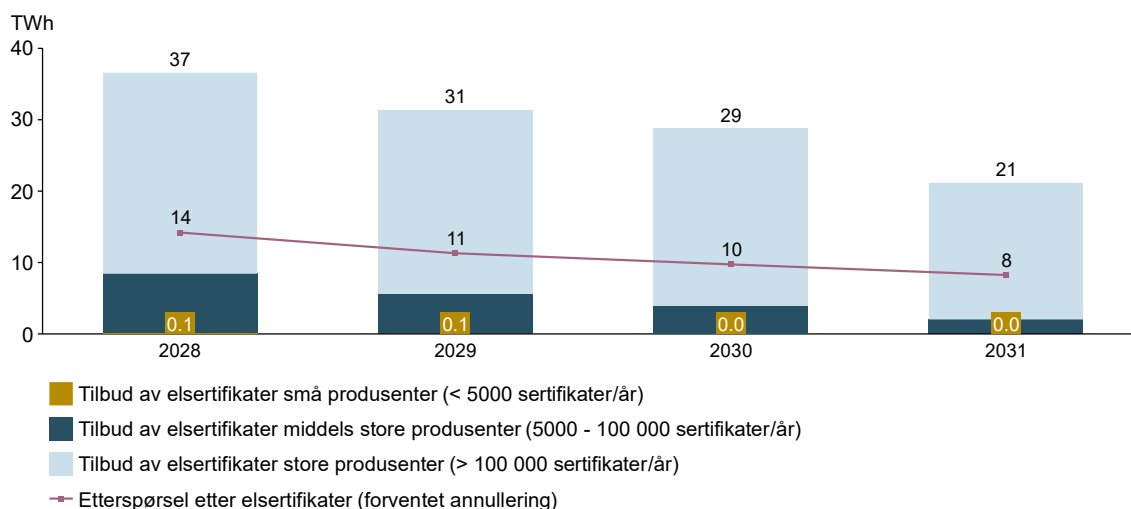
8.3 Analyse av komprimering av ordningen

I analysen av komprimeringsalternativet legger vi til grunn samme prisnivå (0,36 kroner/sertifikat) og kostnadsantakelser som i nullalternativet. Kvotekurven er som vist i Figur 7, og tilbudet av elsertifikater er beregnet ved bruk av produsentenes faktiske gjennomsnittlige produksjon, justert for dobbel tildeling og en kortere tilbudsperiode. Den justerte etterspørselen etter elsertifikater er illustrert i Figur 8.

Ved komprimering av ordningen øker det estimerte antallet sertifikater som utstedes totalt over hele perioden sammenliknet med nullalternativet. Denne økningen følger av måten vi har valgt å beregne tilbudet av elsertifikater, som beskrevet i kapittel 2.2. Ved å legge til grunn tilbudet av elsertifikater for alle produsenter som er deltakende i ordningen 1. januar det gjeldende året, vil det være enkelte produsenter som får dobbelttelling for alle sertifikatene sine når de i virkeligheten kun ville fått dobbel tildeling i en kortere periode av året.

Hvis vi, for eksempel, tar utgangspunkt i en produsent som har rett på tildeling av sertifikater i nullalternativet til 20. desember 2028 tilsvarende 1 MWh produksjon. Ved en komprimering av ordningen vil denne produsenten telle som elsertifikater tilsvarende 2 MWh i analysen. I «virkeligheten» ville produsenten kun fått dobbel tildeling av sertifikater frem til juli 2028, som ville begrenset antall sertifikater de får utstedt. For produsenter som er gjenværende i ordningen over flere år, for eksempel ut 2032, vil antallet sertifikater de får tildelt under komprimering bli likere som ved nullalternativet fordi tildelingsperioden deres samtidig vil reduseres til 2030 ved komprimering. Siden vi har valgt å beregne tilbudet av elsertifikater etter produsentene registrert i ordningen 1. januar det aktuelle året, vil vi i analysen av komprimeringsalternativet resultere i et høyere antall sertifikater enn i nullalternativet.

Dersom vi i stedet hadde tatt utgangspunkt i å beregne tilbudet av elsertifikater etter hvilke produsenter som er med i ordningen 31. desember det gjeldende året, ville det totale tilbudet av elsertifikater vært lavere enn i nullalternativet. Dette er fordi produsenter med kontrakter som utgår i løpet av året ikke ville bli medberegnet i tilbudet av elsertifikater det gjeldende året. Kun dersom vi legger til grunn faktisk antall dager og beregner tilbudet av elsertifikater med en estimert daglig snittproduksjon per produsent får vi et helt likt antall elsertifikater i nullalternativet som ved komprimering, for da hensyntas den eksakte datoen produsentens kontrakt utgår.

Figur 8 - Tilbud og etterspørsel av elsertifikater ved komprimering av ordningen

Oppsummert får vi altså et høyere tilbud av elsertifikater i komprimeringsalternativet som følge av hvordan vi har valgt å estimere det årlige tilbudet av elsertifikater. Som diskutert i kapittel 2.2 er det fordeler og ulemper ved de ulike måtene å beregne tilbudet av elsertifikater på, og vi har landet på å inkludere antallet 1. januar det gjeldende året for å ikke underestimere kostnadene. Ved komprimering slår dette ut i et høyere totalt tilbud av elsertifikater. Det faktiske tilbudet av elsertifikater, vil som tidligere nevnt, avhenge av flere faktorer, for eksempel været.

Ved en komprimering av elsertifikatordningen, vil enkelte produsenter få tildelt en høyere andel sertifikater årlig enn i nullalternativet, som kan medføre stordriftsfordeler i kostnadene. Totalt 99 produsenter endrer kategori fra liten til middels stor eller fra middels stor til stor ved komprimering. Figur 8 viser tilbudet og etterspørselen av elsertifikater ved en komprimering av ordningen, også tilpasset nye størrelseskategorier for produsenter.

8.3.1 Kostnadsvirkninger

Som tidligere beskrevet avhenger produsentenes kostnader av antall elsertifikater som utstedes, og strømsalgsselskapenes kostnader av hvor mange sertifikater de annullerer. Også de administrative kostnadene i NECS avhenger delvis av antall sertifikater som utstedes og annulleres. Kostnadsvirkningene i komprimeringsalternativet har blitt diskontert til nåverdier gitt en diskonteringsrate på fire prosent, som i nullalternativet.

I komprimeringsalternativet vil enkelte produsenter krysse terskelverdiene vi har brukt for å kategorisere produsentene etter størrelse. Dette er relevant siden det vil være stordriftsfordeler i å håndtere en større mengde elsertifikater. Kostnadene vil derfor ikke lineært øke med antall elsertifikater som utstedes. For å hensynta dette i analysen har vi kategorisert produksjonsanleggene etter størrelse gitt dobbel

tildeling. Ved en komprimering vil det variere hvordan hver enkelt produsent tilpasser seg den økte mengden elsertifikater de må håndtere, og det er utfordrende å forutse akkurat hvordan komprimering vil påvirke hvert enkel produsent sin ressursbruk for administrasjon av elsertifikater. Ved å justere produsentenes kostnader etter antatte stordriftsfordeler fanger vi opp noe av variasjonen i kostnadsutviklingen ved komprimering. Sammenliknet med nullalternativet sparer produsentene en million kroner totalt (nåverdi) over perioden 2028-2031. Dette er da ikke inkludert estimater for overgangskostnader.

Tabell 6 viser forskjellen mellom de administrative kostnadene ved komprimering og i nullalternativet. Som følge av den justerte kvotekurven, får vi en marginal økning i kostnadene til strømsalgsselskapene. Sammenliknet med nullalternativet øker strømsalgsselskapenes kostnader med i overkant av en million kroner, i nåverdi. Dette er da ikke inkludert estimater for overgangskostnader. Dette følger som tidligere forklart av at disse aktørenes administrative kostnader avhenger av antall sertifikater som etterspørres, som øker noe ved justeringen av kvotekurven. I tillegg påvirkes nåverdien av at diskonteringen av kostnadene ved komprimeringen gjøres over en kortere periode (fire år mot åtte år i nullalternativet). Kostnadene forbundet med administrasjonen av NECS reduseres med i underkant av en halv million kroner i nåverdi. Dette er kostnadsbesparelser som vil tilfalle produsentene, strømsalgsselskapene og eventuelle meglere som registrert i NECS.

Myndighetenes kostnader reduseres ved en komprimering av ordningen siden antall år der det er behov for å administrere ordningen reduseres. Ved å ikke administrere ordningen i perioden 2032-2035, sparer myndighetene fire til fem millioner kroner i nåverdi. Samtidig kan det oppstå

overgangskostnader som følge av endringen, som kan øke myndighetenes kostnader.

Avhengig av hvor mange ressurser som kreves for å håndtere endringen av ordningen, kan ressursbehovet til myndighetene øke. En økning i myndighetenes kostnader kan også være en indikasjon på at berørte aktører har behov for flere avklaringer, og at de selv opplever overgangskostnader i forbindelser med komprimeringen. Dersom vi legger til grunn at myndighetenes ressursbehov kan øke til tre-fire årsverk, og at enkelte aktører vil ha kostnader forbundet med å justere eksisterende kontrakter og eventuelt ande oppgaver som oppstår for å håndtere komprimeringen, vi estimerte overgangskostnader ved komprimering på fire til fem millioner kroner.

Tabell 6 viser de administrative kostnadene ved komprimering sammenliknet med nullalternativet, som viser at kostnadene kan reduseres med syv millioner kroner gitt overgangskostnadene. Dersom overgangskostnadene øker, reduseres kostnadsbesparelsen.

8.3.2 Nyttevirkninger

I komprimeringen av ordningen reduseres perioden med administrasjon med fire år. For myndighetene, produsenter og administrasjonen av NECS medfører dette en nyttevirkning i form av reduserte kostnader. Begge disse aktørenes kostnader er mindre avhengig av mengden sertifikater som håndteres enn produsentene og strømsalgsselskapene. En nedkortet støtteperiode vil derfor føre til redusert administrasjonsbehov. Besparelsene sammenliknet med nullalternativet i rene administrative kostnader er på seks millioner kroner totalt i nåverdi for perioden 2028-2035, for produsenter, NECS og myndighetene.

8.3.3 Fordelingsvirkninger

Ved å komprimere ordningen oppfylles finansieringsmålet tidligere enn i nullalternativet, men den totale inntekten til produsentene endres kun marginalt. Gitt en markedspris på 0,36 kroner per sertifikat, vil produsentene totalt tjene i underkant av 700 000 kroner mer ved komprimering enn i nullalternativet, dersom det kun legges til grunn den norske kvotekurven. Dersom vi legger til grunn en registerpris på 2,64 kroner per sertifikat, øker inntekten til 105 millioner kroner. Som tidligere nevnt er det i Norge få aktører som selger sertifikater med fastprisavtaler, og det er lite sannsynlig at de totale inntektene for produsentene er så høye som når vi legger registerprisen til grunn.

Strømsalgsselskapenes administrative kostnader øker også ved komprimering, men som tidligere nevnt kan disse kostnadene dekkes inn via påslag på sluttbrukerkundenes regning. For sluttbrukerne kan de økte kostnadene til strømsalgsselskapene føre til en marginal økning i deres kostnader. Som tidligere beskrevet, er det usikkerhet knyttet til hvor mye hva det enkelte strømsalgsselskapet har bestemt at sluttbrukerpåslaget er. Som i nullalternativet, kan vi beregne mulige totale kostnader for sluttbrukerne på tre ulike måter.

Sluttbrukerpåslaget vil ved komprimering påvirkes av at kvotene til strømsalgsselskapene har endret seg. Dersom vi beregner sluttbrukerpåslaget, som beskrevet i kapittel 2, ved å multiplisere elsertifikatkvoten med registerprisen, og multipliserer påslaget per kWh med den forventede forbruksutviklingen⁷, øker de totale kostnadene med 4,3 millioner kroner sammenliknet med nullalternativet. For en husholdning med forbruk på 16 000 kWh tilsvarer dette en årlig kostnad i 2028 på i underkant av 7 kroner. Dette tilsvarer

Tabell 6 - Administrative kostnader ved en komprimering av elsertifikatordningen

	Kostnader i nullalternativet Nåverdi 2028 - 2035	Kostnader ved en komprimering sammenliknet med nullalternativet Nåverdi 2028 - 2031
Kraftprodusenter	46 millioner kroner	-1 millioner kroner
Elsertifikatpliktige	23 millioner kroner	+1 millioner kroner
Myndigheter	10 millioner kroner	-5 millioner kroner
NECS	12 millioner kroner	-0,4 millioner kroner
Overgangskostnader	-	+ 4 - 5 millioner kroner
Totalt	90 millioner kroner	- 0 til 7 millioner kroner

⁷ Basert på THEMAs Power Market Outlook Mars 2025

en økning på 1,5 krone sammenliknet med nullalternativet. Det totale beløpet en husholdning med forbruk på 16 000 kWh vil betale ved komprimering over hele perioden 2028 til 2031 estimeres til 19 kroner, 1 krone høyere enn nullalternativet.

Dersom vi beregner sluttbrukerkostnadene ved å se på strømsalgsselskapenes totale kostnader, vil sluttbrukerkostnadene øke med 1,7 millioner kroner (nåverdi over perioden 2028-2031) sammenliknet med nullalternativet, gitt at vi summerer kostnadene ved kjøp av elsertifikater til markedspris (14 millioner kroner) og de administrative kostnadene til strømsalgsselskapene (24 millioner kroner). Dersom registerprisen legges til grunn, øker kostnadene med 6 millioner kroner sammenliknet med nullalternativet, gitt at vi summerer kostnadene ved kjøp av elsertifikater til registerpris (105 millioner kroner) og de administrative kostnadene til strømsalgsselskapene (24 millioner kroner). Som nevnt i analysen av nullalternativet, kjøper hovedvekten av strømsalgsselskapene sertifikater til via spotprisavtaler. Det er derfor mer sannsynlig at de reelle kostnadene ligger nærmere kostnadsestimatene ved markedspris enn ved registerpris.

I tillegg til kostnadsbesparelsen av stordriftsfordeler for enkelte aktører, vil det ved reduksjon i kostnadene av å administrere NECS oppstå en fordelingsvirkning mellom Statnett og produsentene. I de fire årene ordningen opprettholdes kan det fortsatt oppstå fordelingsvirkninger der produsentene betaler en uforholdsmessig stor andel av kostnadene for administrasjonen av NECS, med mindre gebyrstrukturen endres.

8.3.4 Ikke-prissatte virkninger

Som beskrevet tidligere, kan en endring av rammevilkårene til en ordning, uten at det er for å sikre at ordningens intensjon opprettholdes, påvirke tilliten til fremtidige støtteordninger fra produsenter. En komprimering av ordningen kan sies å være det tiltaket som ligner mest på nullalternativet, og bør derfor ha en begrenset påvirkning på produsenters tillit til at myndighetene vil fullføre fremtidige ordninger. Produsentene får fortsatt utstedt sertifikater og kan selge dem til strømsalgsselskaper, og de kan fortsatt melde seg ut av ordningen dersom de ser det som mest hensiktsmessig. Myndighetene vil oppfylle finansieringsmålet, og slik opprettholde ordningens intensjon. For øvrig kan enkelte produsenter oppnå stordriftsfordeler ved en komprimering, som kan redusere kostnadene deres og øke lønnsomheten av ordningen. Dette kan anses som positivt, selv om det ikke er direkte knyttet til stabilitet i rammevilkår.

Samtidig vil komprimering være en endring som kan påvirke produsenter med langsiktige kontrakter, og medføre overgangskostnader for å reforhandle disse avtalene. I tillegg

kan det oppfattes som en unødvendig endring, siden ordningen kun forkortes noen år, spesielt dersom avgjørelsen om å avslutte elsertifikatordningen utsettes. Det var også en del av de originale rammene at støtten skulle gis i 15 år, og enkelte aktører kan reagere på at langsiktige støtteordninger tilsynelatende kan forkortes av myndighetene. En komprimering vurderes derfor til å ha en liten negativ konsekvens for tilliten til fremtidige støtteordningen fra produsenter.

Den andre identifiserte virkningen er tillit til energi-myndighetene fra innbyggerne. En komprimering vil etter planen bevare prisene per sertifikat likt, men utgiftene per elsertifikatpliktige per år vil øke. Det er usikkert hvordan strømsalgsselskapene vil tilpasse seg gjennom konkurranse-dynamikken, det vil si i hvilken grad de vil klare å hente inn økte kostnader i form av økt påslag i perioden 2028-2031, og hva som vil skje med påslagene etter 2031.

Gitt velfungerende konkurranse i sluttbrukermarkedet, må vi forvente at en komprimering vil føre til økt påslag til sluttbrukere for å finansiere kjøp av flere elsertifikater i en overgangsperiode, og at enkelte strømsalgsselskaper vil peke på endringen av elsertifikatordningen som årsak, men dette er usikkert. I utgangspunktet vil ikke en komprimering føre til betydelig økte kostnader hos sluttbrukerkundene, men det er ikke nok tilgjengelig informasjon om hvordan strømsalgsselskapene setter elsertifikatpåslaget til å vite med sikkerhet hvordan sluttbrukerne vil påvirkes.

Noen sluttbrukere kan se positivt på at ordningen forkortes, mens andre vil kunne fokusere på elsertifikatordningen som helhet og eventuelt om dirigere generell misnøye med kraftbransjen og energimyndigheter til elsertifikatmarkedet. Vår vurdering er at komprimering bør forventes å medføre en liten negativ påvirkning på tilliten til energimyndigheter fra innbyggere.

8.3.5 Andre virkninger

Skattefinansieringseffekt

Som tidligere beskrevet, vil tiltak som finansieres over statsbudsjettet medføre en skattefinansieringseffekt. Også i komprimeringsalternativet er det myndighetenes kostnader som påvirker statsbudsjettet. Ved komprimering, vil det oppstå en besparelse i de administrative kostnadene sammenliknet med nullalternativet. Likevel vil myndighetene fortsatt ha kostnader forbundet med administrasjon i de fire resterende årene, og det kan oppstå overgangskostnader som påvirker myndighetenes ressursbruk. Gitt antagelsen om overgangskostnader tilsvarende fire årsverk, blir den totale

skattefinansieringskostnaden, gitt både kostnader og besparelser, estimert til 900 000 kroner.

8.3.6 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske virkninger

Tabell 7 viser sammenstillingen av nytte- og kostnads-virkningene av komprimeringen av ordningen. Sammenliknet med nullalternativet, vil myndighetene, produsentene og registeransvarlig få besparelser som følge av at ordningen avsluttes fire år tidligere. Produsenter, og potensielt enkelte strømsalgsselskaper, kan oppleve stordriftsfordeler av å håndtere en økt mengde sertifikater som reduserer kostnadene deres. Samtidig vil en endring av ordningen kunne medføre overgangskostnader for berørte aktører som må justere eksisterende avtaler, potensielt finne nye kjøpere/selgere til en økt mengde sertifikater og justere eventuelle systemer de har i dag for å håndtere en økt mengde elsertifikater. Myndighetene må potensielt øke ressursbruken i en periode for å gjennomføre nødvendige forskriftsendringer, besvare spørsmål og andre uforutsette administrative oppgaver som oppstår ved en

endring av ordningen. Elsertifikatordningen vil ved komprimering fortsatt ha samfunnsøkonomiske kostnader for en nytte som er oppfylt (kraftutbygging), selv om en komprimering kan gi en gevinst i form av kostnadsbesparelser. Hvor stor den samfunnsøkonomiske gevinsten er vil avhenge av hvor store overgangskostnader som vil oppstå, en faktor som vil være usikker.

Det er ikke identifisert noen ikke-prissatte nyttevirkninger. Ved komprimering risikerer tilliten innbyggere har til energimyndighetene å svekkes ytterligere. Konsekvensene for produsentenes tillit til fremtidige støtteordninger dempes av at en komprimering ligger nære utformingen i nullalternativet, men kan fortsatt svekkes av at en endring i rammevilkårene gjøres. En komprimering av ordningen skiller seg dermed ikke betydelig fra nullalternativet, hverken for prissatte eller ikke-prissatte virkninger, men kan gi noen økonomiske gevinster avhengig av overgangskostnadene.

Tabell 7 - Sammenstilling av nytte- og kostnadsvirkninger ved komprimering

	Nullalternativet (Nåverdi 2028-2035)	Virkninger ved komprimering sammenliknet med nullalternativet (Nåverdi 2028-2031)
Virkninger		
Administrative kostnader – Produsenter	46 millioner kroner	-1 millioner kroner
Administrative kostnader – Elsertifikatpliktige	23 millioner kroner	+1 millioner kroner
Administrative kostnader – Myndigheter	10 millioner kroner	-5 millioner kroner
Administrative kostnader – NECS	12 millioner kroner	-0,4 millioner kroner
Overgangskostnader	-	4 - 5 millioner kroner
<i>Totale kvantifiserbare kostnadsvirkninger</i>	<i>90 millioner kroner</i>	<i>-0 til 6 millioner kroner</i>
Skattefinansieringskostnad (kun direkte virkninger)	2 millioner kroner	-1 millioner kroner
Sum prissatte virkninger	-92 millioner kroner	+0 til 7 millioner kroner
Ikke-prissatte virkninger		
Tillit til myndigheter og fremtidige støtteordninger	Liten negativ	
Tillit til kraftbransjen hos sluttbrukerkunder	Liten negativ	

9 Samlet vurdering av alternativer for utfasing

9.1 Forventede virkninger

Som vist i tabellen under, tyder vår analyse på at en tidligere utfasing kan spare ressursbruk for 0 til 10 millioner kroner årlig.

Samtidig bevares tilliten til myndighetene fra produsentene best ved å gjennomføre som avtalt fra 2012 til og med 2035, altså gjennom nullalternativet. Med tillit til fremtidige ordninger mener vi produsenters oppfattelse av at energimyndighetene vil gjennomføre tiltak i tråd med intensjonen. En avslutning, med en kompensasjon som tilsvarende det beregnede tapet i nettoinntekt, bør for de fleste produsenter oppfattes som noenlunde forutberegnelig. Det kan samtidig påvirke tilliten til fremtidige ordninger noe negativt, ved å gi inntrykk av at myndighetene endrer ordninger som oppfattes som mindre gunstige enn ventet for produsenter, og fordi noen produsenter kan oppleve at deres forventede økonomiske verdi av fortsatt gjennomføring av ordningen er større enn kompensasjonen som tilbys. Å avslutte ordningen uten kompensasjon kan sies å redusere tilliten til produsentene, der produsenter fratas verdipapirer de forutsatte å få da de besluttet å etablere produksjonen.

En tidlig avslutning av ordningen kan medføre en økonomisk besparelse for samfunnet, selv med overgangskostnader og kompensasjon for produsentene. Dette er gitt at det ikke blir veldig ressurskrevende å beregne kompensasjon, eller at uforutsette hendelser som rettssaker oppstår. Det er noe høyere sannsynlighet for klager og rettssaker ved en tidlig avslutning uten kompensasjon sammenliknes med utbetaling av kompensasjon, men det vurderes fortsatt som et lite sannsynlig utfall i NVEs juridiske utredning av alternativene (NVE, 2025).

Det er ikke entydig klart at å avslutte ordningen tidlig med kompensasjon medfører tilstrekkelige positive virkninger for å veie opp for arbeidet som potensielt kreves for å fastsette et korrekt kompensasjonsnivå. Dette vil igjen avhenge av kompensasjonsmodellen som velges. Dersom det krever mer administrativt arbeid å beregne kompensasjonen enn ressursene som legges til grunn i analysen, vil også den kvantifiserbare nytten reduseres. Kompensasjon kan bidra til å dempe effekten av endringen på tilliten produsentene har til myndighetene og fremtidige ordninger, men det vil igjen avhenge av hvorvidt kompensasjonen oppleves som rettferdig og i tråd med ordningens intensjon.

Avhengig av hvordan kompensasjonen finansieres, vil innbyggernes tillit til energimyndighetene påvirkes. Dette vil også avhenge av hvordan opinionen fanger opp endringen, og om de vinkler det som positivt at ordningen avsluttes tidlig eller fokuserer på at sluttbrukerkundene har betalt for ordningen over flere år. Selv om sluttbrukerne finansierer kompensasjonen vil kostnadene deres bli betydelig lavere enn i nullalternativet, siden de ikke trenger å finansiere strømsalgsselskapenes kostnader. Samtidig kan det oppfattes som positivt på tilliten at ordningen avsluttes tidlig, og at sluttbrukerkundene ikke lenger trenger å betale for ordningen.

Sammenliknet med nullalternativet gir en tidlig avslutning, både med og uten kompensasjon, store besparelser for både produsenter, strømsalgsselskaper og myndighetene. En avslutning uten kompensasjon kan medføre en svekkelse i tillit til fremtidige støtteordninger og myndighetene, som også kan påvirke investeringsviljen i fornybar energi fremover i tid. Samtidig en tidlig avslutning med mulig kompensasjon medføre større kostnader enn estimert, dersom det viser seg å være utfordrende å beregne kompensasjon.

Tabell 8 - Hovedresultater av den samfunnsøkonomiske analysen: Alternativene angir forskjeller fra nullalternativet

Virkninger, sammenliknet med nullalternativet	Avslutning med mulig kompensasjon	Avslutning uten kompensasjon	Komprimering av ordningen
Ressursbruk (sparte kostnader)	62 til 77 millioner kroner (8 til 9 mill. kr./år spart)	72 til 81 millioner kroner (9 til 10 mill. kr./år spart)	0 til 7 millioner kroner (~0 til 1,5 mill. kr./år spart)
Tillit til fremtidige ordninger fra produsenter	Liten negativ	Middels negativ	Liten negativ
Tillit til energimyndighetene fra innbyggere	Liten negativ til liten positiv	Ubetydelig/ ingen til liten positiv	Liten negativ
Fordelingsvirkninger	Overføring går fra skattebetaler til produsent, heller enn fra strømkunde til produsent	Overføring fra produsent til strømsalgsselskap og sluttbruker/ leverandør (avhengig av konkurranse)	I prinsippet lik som i nullalternativet, men kan påvirke priser, påslag og fordeling

Det finnes argumenter for og imot for alle tre alternativer, samt å fortsette med nullalternativet. En fordel med nullalternativet er at det viser politisk stabilitet i å la ordningen løpe i tråd med de originale rammene for støtteordningen. Samtidig kan det redusere oppmerksomheten rundt ordningen, og slik unngå en negativ effekt på sluttbrukernes holdninger til kraftbransjen. Det finnes også enkelte grep, som endring av gebyrstrukturen i NECS, som kan redusere produsentenes kostnader i nullalternativet gitt at kostnaden ved å innføre ny gebyrstruktur ikke er høyere enn nytten av å innføre den. Flere produsenter oppgir i dag at kostnadene er for høye til at de egentlig tjener noe på den. For enkelte produsenter kan det oppleves som at ordningen allerede har brutt med sin intensjon, fordi inntjeningen ble lavere enn de tenkte, på tross av at myndighetene har oppfylt sine plikter i administrasjonen av elsertifikatmarkedet. De lave elsertifikatprisene reflekterer også, som nevnt innledningsvis, at andre faktorer har utviklet seg gunstigere enn forventet for produsentene, som høyere strømpriser.

Dersom tilstrekkelig produsenter velger å melde seg ut av ordningen som følge av et vedtak om at elsertifikatordningen ikke avsluttes tidlig, og vedvarende høye kostnader, kan det påvirke markedet. Hvor stor priseffekt utmeldingen av produsenter vil ha, kommer til å avhenge av om det oppstår et tilbudsunderskudd. Som tidligere nevnt, skal det betydelig utmeldinger til for at Norge ikke når sitt finansieringsmål, men for ordningen som helhet (inkludert Sverige), kan det få større konsekvenser. I tråd med intensjonen om en markedsbasert ordning, forventes det at markedet ved endringer i tilbudet vil tilpasse seg gjennom høyere priser. For gjenværende produsenter i ordningen vil dette kunne gi økt inntjening. For ordningen som helhet vil også de kostnadene reduseres dersom flere produsenter melder seg ut.

Komprimering av elsertifikatordningen kan oppfattes som et godt alternativ, siden det gir kostnadsbesparelser samtidig som det i større grad opprettholder de rammene som ble satt da elsertifikatmarkedet først ble innført. Samtidig løser en komprimering i utgangspunktet ikke utfordringene med lav lønnsomhet som er i markedet i dag, og det kan oppfattes som unødvendig å gjennomføre større endringer for en tilsynelatende lav gevinst. Dersom beslutningen av å avslutte elsertifikatordningen utsettes, risikerer det i tillegg å bli merarbeid for en forkorting av ordningen på kun 1-2 år. Komprimering gir også en marginalt høyere utgift for sluttbrukerkundene som følge av at kvotekurven justeres og kostnadene betales over en kortere periode. Samtidig er det viktig å påpeke at kostnadene fra elsertifikatpåslaget utgjør en liten del av sluttbrukerens kostnader i dag.

Dersom kostnadsbesparelser vektlegges, både tidlig avslutning uten og med mulig kompensasjon oppnå en

betydelig kostnadsbesparelse. Samtidig må besparelsene veies opp mot faktorer som svekket tillit til fremtidige støtteordninger og konsekvenser for sluttbrukerkunder. Sluttbrukerne vil i utgangspunktet vinne på en tidlig avslutning av ordningen uansett, siden kostnadene de eventuelt må betale ved en kompensasjon er lavere enn kostnadene både i nullalternativet og ved en komprimering. Dette vil samtidig avhenge av om og hvor raskt strømsalgsselskapenes påslag tilpasses etter elsertifikatordningens avslutning.

Tabell 9 (vedlegg) oppsummerer de kvalitative og kvantitative vurderingene av alternativene for en tidlig avslutning av ordningen.

9.2 Usikkerhet

I analysen av ulike alternativer for utfasing av elsertifikatordningen, er det i likhet med andre analyser usikkerhets-elementer.

Produsentenes kostnader

Et sentralt usikkerhetsmoment i analysen er produsentenes og strømsalgsselskapenes kostnader. Kostnadsestimatene brukt i analysen baserer seg på en spørreundersøkelse gjennomført i 2021 av SWECO på vegne av Energimyndigheten og NVE. Undersøkelsen ble sent ut til aktører i begge land. På dette tidspunktet var prisene høyere enn i dag, men fallende. Det kan derfor være at det ble lagt inn mer arbeid i risikohåndtering og strategisk planlegging da inntjeningsmulighetene for produsentene var høyere. I den siste gjennomførte undersøkelsen (2025) oppgir derimot et flertall av respondentene (57 prosent), på tvers av produsenter og strømsalgsselskaper, at deres administrative kostnader er uendret siden forrige undersøkelse. 27 prosent oppgir at kostnadene har økt og kun 16 prosent oppgir at de har blitt redusert. Blant aktører som oppgir reduserte kostnader, oppgir enkelte at kostnadene har blitt redusert som følge av at de i dag bruker lite ressurser på å administrere ordningen, men at de blir værende i tilfelle prisen skulle øke ved en senere anledning (NVE, 2025). Det overnevnte underbygger likevel at kostnadsestimatene fortsatt står seg i dag. I samme undersøkelse (2025) påpeker også flere produsenter at de administrative kostnadene deres er høyere enn inntekten ved salg av elsertifikater. Dette taler for at resultatene om høye kostnader sammenliknet med inntjeningen for produsentene i dag er rett.

Basert på kostnadstallene fra SWECO-undersøkelsen, samt utstedelsesgebyret, er et fåtall produsenter, hovedsakelig de med fastprisavtaler, være tjent med å bli værende i ordningen. Gitt at kostnadene til produsentene er høyere enn inntektene, vil flertallet produsentene få en gevinst av at ordningen

avsluttes tidlig, uavhengig av om de får kompensasjon eller ikke. Dette illustrerer både viktigheten av korrekt informasjon i beregningen av kompensasjonsbeløp, og forsterker usikkerheten knyttet til at produsenter blir værende i ordningen selv om det i utgangspunktet vil være lønnsomt for dem å melde seg ut.

Produsentenes inntekter

Et annet usikkerhetselement knyttet til lønnsomheten av å bli værende i ordningen, er totalt salg av elsertifikater og eventuelle fastprisavtaler. Den samfunnsøkonomiske analysen tar utgangspunkt i det norske annulleringsmålet. I realiteten kan produsenter også selge sertifikater til svenske kvotepiktige, og derfor selge mer enn det den norske kvotekurven tilsier. Med dagens prisnivå, og de antatte kostnadstallene, vil fortsatt noen produsenter gå med underskudd selv om de selger alle sine sertifikater. Produsenter med fastprisavtaler inngått på et tidspunkt der prisene var høyere vil tjene mer enn de aggregerte tallene tilsier. Samtidig viser utviklingen i registerprisen (som er fallende), at flere av de langsiktige fastprisavtalene fases ut. Likevel er det verdt å være bevisst på at inntektene til produsentene kan være høyere enn dersom kun markedspris og det norske finansieringsmålet legges til grunn. At et flertall produsenter oppgir at de selger sertifikater til spotprisavtaler, at flere langsiktige fastprisavtaler fases ut og at det er et generelt overskudd av sertifikater i markedet peker likevel på at det er relativt lave inntjeningsmuligheter i dagens elsertifikatmarked, selv om enkelte produsenter kan gå med overskudd.

Forventet tilbud av elsertifikater

Både kostnads- og inntektsusikkerheten påvirker vurderingen av hvor mange produsenter som vil melde seg ut av ordningen gitt en avgjørelse om elsertifikatmarkedets fremtid. På norsk side har det vært en jevn strøm av utmeldelser på årsbasis, men noe lavere tall i 2025. Dette følger nok av at produsenter avventer avgjørelsen fra NVE og Energidepartementet. En avgjørelse gir mer klarhet i faktorer som kan påvirke pris og inntjeningsmuligheter, og kan medføre at produsenter justerer forventningene sine. Ved for eksempel en tidlig avslutning med kompensasjon kan produsenter som i nullalternativet ville meldt seg ut bli værende frem til ordningen avsluttes, og potensielt latt være å selge sertifikater på markedet dersom sertifikater i beholdning også kompenseres. Uten kompensasjon er det en risiko for at flere produsenter melder seg ut på kort tid. Som tidligere nevnt gjør beholdningen av elsertifikater at det må betydelige utmeldinger til både for å påvirke tilbudet av elsertifikater, og følgelig priseffekten av et skifte i tilbudet. Konsekvensen av mange utmeldinger vil

derimot også påvirkes av hvor lenge ordningen varer. I nullalternativet kan konsekvensene av mange utmeldinger bli større, siden beholdningen av elsertifikater da vil kunne tømmes flere år før ordningens avslutning. Dette kan gi økte priser, og gjøre ordningen mer lønnsom for de gjenværende produsentene. Liknende konsekvenser kan oppstå dersom avslutningen av ordningen utsettes i tid.

Øvrig usikkerhet

Overordnet er de mest sentrale usikkerhetselementene knyttet til produsentenes netto inntjening. Dette følger av at det er produsentene som vil bli mest påvirket ved en tidlig avslutning av elsertifikatordningen. Selv om strømsalgsselskaper får noe økte kostnader ved komprimering, kan de under dagens ordning få dekket disse over et påslag på strømgregningen til sluttbrukerkunder.

Påslaget til sluttbrukerkunder er også et usikkerhetselement i analysen. I nullalternativet vil denne usikkerheten i hovedsak påvirke fordelingseffektene av ordningen. Analysen indikerer at det kan være noen strømsalgsselskaper som tjener mer enn kostnadsdekning på elsertifikatpåslaget, men i realiteten vil det være utfordrende og ressurskrevende å avdekke hvor mye strømsalgsselskapene faktisk tjener på elsertifikatpåslaget. I tillegg er det usikkerhet knyttet til hvordan strømsalgsselskapene fordeler påslaget mellom avtaler, og det kan derfor være enkelte kunder som betaler mer for elsertifikatordningen enn andre innenfor samme selskap. Denne realiteten kan igjen påvirke hvordan sluttbrukere vil respondere i de ulike tiltakene. Dersom en endring av ordningen medfører fornyet medieoppmerksomhet om elsertifikater, kan usikkerheten knyttet til påslaget svekke tilliten ytterligere. Samtidig kan det gi mer informasjon til sluttbrukerkundene om hva påslaget på strømgregningen faktisk innebærer, dersom de etterspør mer informasjon fra strømsalgsselskapene om påslaget som følge av endringen i elsertifikatordningen. Endringen kan samtidig oppleves som en bekreftelse på forutinntatte holdninger om at strømsalgsselskapene tar for høye påslag fra sluttbrukerne, uten at vi vet med sikkerhet om dette er sant.

9.3 Konklusjon

I samarbeid med svenske myndigheter har NVE identifisert fire alternativer for utfasing av elsertifikatordningen:

- Nullalternativet: Utfasing ved å la de siste elsertifikatene løpe ut i 2035, dvs. ved å gjennomføre ordningen som avtalt
- Avslutning med kompensasjon: Beregne produsentenes forventede økonomiske tap av avslutning av ordningen i 2028 og betale dette

- Avslutning uten kompensasjon: Avslutte ordningen i 2028 uten kompensasjon til produsentene
- Komprimering: Beslutte i 2026 å komprimere utstedelser og annullering til perioden 2028-2031, i stedet for 2028 til 2035

En tidligere utfasing av elsertifikatordningen vil påvirke kraftprodusenter, strømsalgsselskaper, sluttbrukerkunder, Statnett og myndigheter. Vi har identifisert at alternativene for utfasing kan få virkninger for ressursbruken i ordningen, tilliten til fremtidige ordninger fra produsenter og tillit til energimyndighetene fra innbyggere.

Det er ikke opplagt hvilket alternativ som er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme, det vil si alternativet som vil gi høyest verdiskaping i Norge. Det vil avhenge av både overgangskostnadene i hvert alternativ, og hva som vektlegges av myndighetene av de ulike virkningene.

Tilliten til fremtidige ordninger fra produsenter bevares etter vårt syn best ved å gjennomføre ordningen som avtalt, altså

ved nullalternativet. Dersom hensynet til tillit og forutberegnelighet, samt å unngå usikkerhet knyttet til endringer, veier tyngre enn å spare 0-10 millioner kroner i året i 2028-2035, bør ordningen gjennomføres som planlagt. Tilliten fra innbyggerne til energimyndighetene kan både svekkes og styrkes, men dette avhenger av hvordan opinionen oppfatter endringen.

Dersom myndighetene ønsker å avslutte ordningen tidligere, kan det gjøres uten kompensasjon, dersom hensynet til tilliten fra innbyggere og hensynet til ressursbruk veier tyngst. Dersom det viktigste hensynet er at produsenter skal være trygge på at de ikke blir fratatt verdier i forbindelse med fremtidige støtteordninger, bør ordningen avsluttes med kompensasjon. En komprimering av ordningen fremstår som lite attraktivt, ettersom det kun forkorter ordningen med fire år, gir lite ressursbesparelse, og i tillegg gjør at energimyndighetene fremstår som mindre forutberegnelig enn ved gjennomføring av ordningen som planlagt fra 2012 til og med 2035.

Kilder

- DFØ. (2023). *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*. Oslo: DFØ.
- Energimyndigheten. (2022). *Aktörernas administrativa kostnader kopplat till elcertifikatsystemet*.
- Finansdepartementet. (2021). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser (R-109)*.
- NVE. (2022). *Kontrollstasjon 2023*.
- NVE. (2025, juni 13). Årsrapport 2024 for elsertifikatordningen. Hentet fra <https://www.nve.no/energi/virkemidler/elsertifikater/siste-nytt-om-elsertifikater/aarsrapport-2024-for-det-felles-norsk-svenske-elsertifikatmarkedet/>
- NVE. (2025). *Utredning av muligheten for å avslutte elsertifikatsystemet tidligere enn 2035*.
- Prop. 1 S. (2025-2026). *Statsbudsjett for budsjettåret 2026 under Energidepartementet*. Energidepartementet.
- Sandvik, L. (2024, Oktober 04). Fornybarbransjen sliter med omdømmet: - Blir vanskeligere å gjennomføre utbygginger og investeringer. *Energiwatch*.
- Schei, A. (2024, September 18). *Motstand mot vindkraft på land øker*. Hentet fra uib.no: <https://www.uib.no/aktuelt/172826/motstanden-mot-vindkraft-p%C3%A5-land-%C3%B8ker>
- Statistisk Sentralbyrå. (2024, november 06). Statistikk om Arbeidskraftskostnader. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/arbeidskraftkostnader>
- Statnett. (2022, Februar 02). Notat - Vurderinger av ulike gebyrer i elsertifikatordningen.

10 Vedlegg

Vedlegg 1 – Sammenstilling av den samfunnsøkonomiske analysen

Tabell 9 - Sammenstilling av den samfunnsøkonomiske analysen (i 2025-kroner)

Virkninger	Nullalternativet	Avslutning med mulig kompensasjon	Avslutning uten kompensasjon	Komprimering av ordningen
Virkninger på ressursbruk				
Administrative kostnader – Produsenter	46 millioner kroner	-46 millioner kroner	-46 millioner kroner	-1 millioner kroner
Administrative kostnader – Strømsalgsselskaper	23 millioner kroner	-23 millioner kroner	-23 millioner kroner	+1 millioner kroner
Administrative kostnader – Myndigheter	10 millioner kroner	-10 millioner kroner	-10 millioner kroner	-5 millioner kroner
Administrative kostnader – NECS	12 millioner kroner	-6 millioner kroner	-6 millioner kroner	-0,4 millioner kroner
Overgangskostnader	-	+8 til 17 millioner kroner	+4 til 13 millioner kroner	+4 til 5 millioner kroner
<i>Totale kvantifiserbare kostnadsvirkninger</i>	<i>90 millioner kroner</i>	<i>-67 til 76 millioner kroner</i>	<i>-70 til 80 millioner kroner</i>	<i>-0 til 6 millioner kroner</i>
Skattefinansieringskostnad	2,0 millioner kroner			-1 million kroner
Skattefinansiering av kompensasjon*		+0 til 6 millioner kroner		
Skattefinansieringsgevinst (kun direkte virkninger)		-	+1 millioner kroner	
Netto samfunnsøkonomisk nytte	-92 millioner kroner	+62 til 77 millioner kroner	+72 til 81 millioner kroner	+0 til 7 millioner kroner
Fordelingsvirkninger				
Salg av elsertifikater til markedspris gitt norsk annulleringsmål	14 millioner kroner	-	-	+0,7 millioner kroner
Salg av elsertifikater til registerpris gitt norsk annulleringsmål	100 millioner kroner	-	-	+5 millioner kroner
Kompensasjon	-	+ 0 til 30 millioner kroner	-	-
Estimerte kostnader for sluttbrukerkunder**	82 millioner kroner	-	-	+4 millioner kroner
Ikke-prissatte virkninger				
Tillit til fremtidige støtteordninger fra produsenter	-	Liten negativ	Middels negativ	Liten negativ
Tillit til energimyndighetene fra innbyggere	-	Liten negativ til liten positiv	Neglisjerbar til liten positiv	Liten negativ

*Høyere kompensasjonsutbetaling gir høyere skattefinansieringseffekt

** Gitt estimert sluttbrukerpris av strømsalgsselskapenes kvoter og registerprisen

Vedlegg 2 – Utforming av kompensasjon

10.1 Kompensasjonsberettigede

Under elsertifikatordningen er det produsenter av fornybar energi som er støtteberettigede. Øvrige aktører skal i utgangspunktet ha pålagte krav og administrative kostnader i forbindelse med elsertifikatordningen. For sluttbrukerkunder vil avslutningen av ordningen fjerne behovet for påslaget for elsertifikater, og kan gi en reduksjon i påslaget på strømgjengen. Det samme vil gjelde for strømsalgsselskaper. Dersom enkelte strømsalgsselskaper under elsertifikatordningen har fått en merinntekt av elsertifikatpåslaget (som følge av at kostnadene har vært lavere enn inntektene fra påslaget), er dette en merinntekt som kan frafalle. Denne merinntekten er derimot ikke noe de er berettiget under elsertifikatordningen, og de vil ikke ha krav på kompensasjon.

Det er derfor produsenter, som har en rett til å få tildelt sertifikater, som vil være berettiget kompensasjon. Det er også naturlig at kun produsenter som er gjenværende i ordningen som skal få kompensasjon, og ikke de som tidligere har meldt seg ut.

10.2 Fastsettelse av kompensasjon

For å bestemme riktig kompensasjonsnivå, er det avgjørende å avklare tre elementer:

- **Støtteberettiget produksjon:** Hvilket produksjonsvolum skal legges til grunn for estimeringen av forventet antall sertifikater fremover?
- **Antall elsertifikater som er støtteberettigede:** Innen utgangen av 2035 vil det være omtrent 90 millioner elsertifikater i beholdningen, altså som aldri vil bli kansellert. Skal alle sertifikater, både på lager, og som forventes utstedt i fremtiden kompenseres eller skal antallet justeres etter annulleringsmålet?
- **Verdien til elsertifikatene:** Hva er korrekt referansepris for å kompensere elsertifikatene, f.eks. markedspris, registerpris eller en annen pris?

10.2.1 Støtteberettiget produksjon

Produksjonsvolumet som legges til grunn i estimatet av kompensasjon, har noe å si for hvor mange sertifikater det legges til grunn at aktørene ville fått utstedt i nullalternativet og derfor potensialet for inntekter fra salg av elsertifikater. Når det rapporteres om forventet tilbud av elsertifikater frem i tid, legges anleggenes registrerte normalårsproduksjon til grunn. Samtidig avviker ofte faktisk produksjon fra beregnet normalårsproduksjon. Å bruke normalårsproduksjon som beregningsgrunnlag kan derfor medføre en overestimering av

aktørenes potensielle inntekt i nullalternativet, og medføre overkompensasjon.

Et alternativ er derfor å ta utgangspunkt i hvert produksjonsanleggs faktiske produksjon, enten i et spesifikt år eller et snitt av flere år. Sistnevnte vil ta hensyn til variasjonen i aktørens produksjon gitt ulike forutsetninger, som værår. Dette vil redusere sannsynligheten for overkompensasjon, og gi et mer korrekt beregningsgrunnlag for kompensasjonen.

10.2.2 Elsertifikater som er støtteberettiget

Som tidligere nevnt ble utbyggingsmålet i elsertifikatordningen overgått, som gjør at det i dag er et overskudd av elsertifikater i markedet. NVE og Energimyndigheten estimerer at det i 2035 vil være 90 millioner elsertifikater i beholdningen, altså som aldri vil bli annullert. Å kompensere produsenter for elsertifikater de både har på lager og som de forventes å få utstedt i fremtiden, kan medføre en overkompensasjon som følge av at en relativt stor mengde sertifikater aldri vil bli solgt i nullalternativet.

To faktorer er sentrale i spørsmålet om hvilke elsertifikater som bør inkluderes i kompensasjonsberegningen:

1. I systemet som helhet (Sverige og Norge) er det ikke tilstrekkelig med forventet tilbud av elsertifikater for å nå finansieringsmålet i perioden 2028 til 2035. For å nå finansieringsmålet er man avhengig av å også kompensere for en andel sertifikater i beholdningen.
2. Det er usikkerhet knyttet til hvor stor andel av sine sertifikater hver enkelt produsent ville fått solgt dersom ordningen fortsatte ut 2035.

Isolert for Norge vil finansieringsmålet kunne nås ved å kun kompensere fremtidige sertifikater, og kan derfor være en løsning for kompensasjon i Norge. Utfordringen dersom man isolerer Norge i dette tilfellet, er at aktører som kunne eksportert sertifikater til Sverige ikke hensyntas. Da risikerer man også fortsatt at ordningens felles finansieringsmål ikke oppnås, som kan svekke tilliten til liknende støttesystemer i fremtiden. I tillegg kan det argumenteres for at produsenter i begge land bør kompenseres på like vilkår, men dette er ikke et absolutt krav.

Samtidig er det ikke rett frem å kompensere produsentenes beholdning. For det første vil kompensasjon av produsentenes beholdning premiere produsenter som ikke har vært aktive i markedet og spart på sertifikater i håp om å få en kompensasjon. I tillegg kan det gi uheldige incentiver i perioden frem til kompensasjonen utbetales, ved at produsenter får incentiver til å heller spare på sertifikater enn å selge dem i perioden frem til markedet avsluttes. Å motvirke dette ved å for eksempel sette en dato for hvilken beholdning som teller, vil

også være utfordrende fordi beholdningen vil være i kontinuerlig endring. Da kan produsenter få kompensasjon for sertifikater de senere har solgt. Når avslutning uten kompensasjon uansett er en betydelig endring av ordningens rammevilkår, er det ikke sikkert at målet om å kompensere for tilsvarende det originale finansieringsmålet veier tyngre enn ulempene som kan oppstå ved at produsentene endrer adferd i markedet.

Usikkerheten rundt faktisk salg av elsertifikater er også relatert til både beholdning og eksportmuligheter. I utgangspunktet vil det variere mellom produsenter hvor mange elsertifikater de vil selge. Noen selger alle sertifikatene sine årlig, mens andre vil selge få eller ingen. Antakelsene som legges til grunn om forventet salgsandel kan derfor føre til at noen aktører får kompensert for flere sertifikater enn de ville solgt i nullalternativet, mens andre vil få kompensert for færre.

De to problemstillingene kan håndteres på flere måter. Overordnet legger vi til grunn at kompensasjon for sertifikater i beholdning kan gi uheldige incentiver for markedsadferd frem til ordningen avsluttes, samt kan det oppfattes som uheldig at produsenter som ikke har vært aktive i markedet premieres for dette. Selv om det er en risiko for at finansieringsmålet ikke nås for ordningen som helhet dersom det kun kompenseres fremtidige sertifikater, veier ikke dette nødvendigvis opp for arbeidet det vil kreve og fastsette hvor stor andel av beholdningen som skal kompenseres og eventuelle uheldige incentiver som kan oppstå. Det er derfor fordelaktig, også med tanke på ressursbruk, å begrense kompensasjonen til sertifikatene som ville blitt utstedt i nullalternativet og ikke sertifikater i beholdning.

Som tidligere nevnt antas det også at ikke alle sertifikatene som ville blitt tilbudt i perioden 2028 til 2035, ville blitt solgt. For å hensyn ta dette, kan man justere en produsents forventede volum av elsertifikater for det forventede salget av elsertifikater for systemet som helhet, altså på tvers av Norge og Sverige (beregnet til 91 prosent). Da vil man legge til grunn at hver produsent kan forventes selge opp til 91 prosent av sine sertifikater. Da vil andelen elsertifikater som kompenseres være lik for alle produsenter. Med en slik justering vil noen produsenter mest sannsynlig underkompenseres sammenliknet med nullalternativet, mens andre produsenter vil få kompensert for flere elsertifikater enn de ville fått solgt i nullalternativet.

Alternativt kan historiske salgstall for hver enkelt produsent benyttes. I NECS eksisterer det statistikk på transaksjoner mellom kontoer. Denne dataen kan i teorien brukes til å estimere hvor stor andel av sine sertifikater en aktør historisk har solgt. En mulighet er å kun se på det totale antall sertifikater produsenten har solgt, og bruke det som en faktor

for hvor stor andel av sertifikatene deres de vil få solgt i nullalternativet. En produsentspesifikk salgsjustering kan bidra til en mer korrekt kompensasjon. På den andre siden kan det argumenteres for at historisk adferd ikke nødvendigvis forespeiler fremtidig adferd, men gitt de forutsetningene i elsertifikatmarkedet med lav pris og tilbudsoverskudd er det mindre sannsynlig å forvente store variasjoner i salgsintensjonen til produsentene over tid. En individuell salgsjustering kan videre medføre økt administrativt arbeid for myndighetene i fastsettelsen av kompensasjonen.

10.2.3 Justering for kostnadsbesparelser

Slik elsertifikatordningen er organisert i dag, har produsentene en del kostnader forbundet med å utstede elsertifikater. Som minimum har de utstedelsesgebyret på 0,25 kroner/sertifikat som betales til NECS, i tillegg til administrative kostnader. Ved en tidlig avslutning av elsertifikatordningen vil produsentenes kostnader reduseres til deres gevinst.

Disse besparelsene bør hensyntas i en kompensasjonsordning for å unngå overkompensasjon, spesielt dersom sertifikater som ikke har blitt utstedt skal kompenseres. Dette er sertifikater som produsentene ikke har hatt noen kostnader forbundet med. Sertifikater som allerede har blitt utstedt (beholdningen), hvis det kompenseres, kan alternativt kompenseres uten kostnadsjusteringen. Å identifisere hver enkelt selskaps faktiske kostnader kan være utfordrende, spesielt siden produsentene vil ha incentiver til å undervurdere kostnadene, som vil gi høyere kompensasjon. Alternativt kan justeringen baseres på SWECOs undersøkelse gjort i forbindelse med kontrollstasjon 2023, som har estimert mediankostnaden per elsertifikat for tre ulike aktørstørrelser. Siden dette er en snittkostnad, kan dette være en løsning som slår uheldig ut for aktører som er mer kostnadseffektive enn snittet for sin gruppe.

Et ytterligere alternativ er å justere kompensasjonen med kostnadene for utstedelsesgebyret. Dette er kostnader som produsentene med sikkerhet ville hatt per utstedte sertifikat i nullalternativet, og en utgift som påvirker nettoinntekten av elsertifikatordningen for en produsent. Ifølge samfunnsøkonomisk teori skal alle produsentenes kostnader justeres for i fastsettelsen av kompensasjon, altså både utstedelsesgebyret og de administrative kostnadene.

10.2.4 Verdi for kompensasjon

I tillegg til de spesifikke elementene som kan fastsettes, som diskutert over, er et viktig element i fastsettelsen av kompensasjon hvilken verdi som skal legges til grunn. Det er en forskjell på verdien av å delta i ordningen i år, hva forventningsverdien er og den økonomiske verdien hensyntatt

usikkerhet. Sistnevnte kan, for eksempel, inkludere den økonomiske verdien gitt sannsynligheten for at ordningen blir mer lønnsom i fremtiden, for eksempel som følge av en prisøkning på elsertifikater eller gitt at kostnadene til aktørene reduseres. Markedsprisen representerer verdien av elsertifikatene i dag, og kan for mange antas å være et naturlig valg for å kompensere sertifikatene. Samtidig tar ikke elsertifikatprisen i dag hensyn til opsjonsverdien av sertifikatene, og dermed ikke den økonomiske verdien.

Den økonomiske verdien skiller seg fra forventningsverdien og verdien i dag ved at den hensyntar at det finnes en viss sannsynlighet for at verdien endrer seg fra hva dagens rammer tilsvarer. Som drøftet i tidligere kapitler tilsier kostnadsestimatene og respons fra produsentene selv at den administrative kostnaden i dag er høyere enn inntekten fra sertifikatene. Dette kan tilsa at verdien av sertifikatene i dag er null gitt dagens pris- og kostnadsnivå. Dette betyr imidlertid ikke at sertifikatene er verdiløse, ettersom man kan tenke seg at verdien øker (for eksempel om mange produsenter trekker seg ut av ordningen), at kostnadene blir lavere (for eksempel fordi gebyrstrukturen endres) eller at de har en økonomisk verdi utover betalingen som gjøres i ordningen selv. Eksempelvis vil en eiendom eller et selskap som taper penger i dag, ikke kunne eksproprieres uten kompensasjon, nettopp fordi det er en mulighet for at verdien stiger i fremtiden. Tilsvarende kan elsertifikater ha en opsjonsverdi som tilsier at den økonomiske verdien (sannsynlighetsvektet) er positiv og at det dermed er riktig at kompensasjonen er høyere enn null.

Vi har tidligere diskutert at det er lite sannsynlig at elsertifikatprisen øker betydelig. Det er derfor en relativt stor sannsynlighet for at verdien av elsertifikater forblir null i fremtiden. Dette gjør det noe mer utfordrende å beregne sannsynlighetene som gjør den økonomiske verdien høyere enn null, siden disse sannsynlighetene kan være veldig lave. Det er utenfor rammene av dette prosjektet å gjøre en vurdering av

den økonomiske verdien av sertifikatene og sannsynlighetene for ulike utfall. Vi forsøker derfor å forklare økonomisk verdi gjennom et illustrativt eksempel.

Illustrativt eksempel av økonomisk verdi

Anta at en produsent har rett til å få utstedt 150 000 sertifikater i året frem til 2035. Anta videre at verdien for sertifikatene settes til dagens verdi, på 0,36 kroner per sertifikat. Produsentens kostnader i nullalternativet er utstedelsesgebyret (0,25 kroner per sertifikat) pluss de administrative kostnadene (0,24 kroner per sertifikat), totalt 0,49 kroner per sertifikat. Siden kostnadene (0,49 kroner per sertifikat) er høyere enn markedsverdien til sertifikatene (0,36 kroner per sertifikat), er verdien av sertifikatene for produsentene i dag null. Vi har ikke gjort en vurdering av de faktiske sannsynlighetene for ulike utfall, og sannsynlighetene som legges til grunn er derfor bare illustrative eksempler. Vi vurderer fire illustrative sannsynligheter for eksempelet:

1. Det er en 40 prosent sannsynlighet for at gebyrstrukturen endres slik at produsentens kostnader blir 0,08 kroner (nytt utstedelsesgebyr) pluss 0,24 kroner (administrative kostnader), totalt 0,32 kroner per sertifikat.
2. Det er en fem prosent sannsynlighet for at nok produsenter melder seg ut til at prisen øker til 1,7 kroner per sertifikat.
3. Det er en to prosent sannsynlighet for at nok produsenter melder seg ut slik at prisen øker til 1,7 kroner per sertifikat og gebyrstrukturen endres.
4. Det er én prosent sannsynlighet for at nok produsenter melder seg ut av ordningen til at prisen øker betydelig, opp til et gjennomsnittsnivå for hele ordningens levetid (2012 – 2025) på 79 kroner per sertifikat.

Verdien av sertifikatene for produsenten beregnes deretter, gitt de ulike forutsetningene i eksempel 1-4, ved å estimere de

Tabell 10 - Illustrativt eksempel - økonomisk verdi av elsertifikater for en stor produsent

	Sannsynlighet	Produsentenes kostnad (kr/sertifikat)	Elsertifikatpris (kr/sertifikat)	Kompensasjonsbeløp (2025-kroner)	Kompensasjonsbeløp justert for salg av 91% av sertifikatene (2025-kroner)
1	40 %	0,32	0,36	16 000	0
2	5 %	0,49	1,7	61 000	48 000
3	2 %	0,32	1,7	28 000	23 000
4	1 %	0,49	79	793 000	673 000

totale kostnadene til produsenten, de totale inntektene til produsenten og finne verdien av sertifikatene ved å trekke totale kostnader fra totale inntekter. Deretter justeres den økonomiske verdien av sertifikatene ved å multiplisere med sannsynligheten for hvert eksempel. Disse justerte verdiene neddiskonteres deretter til 2025-kroner ved å bruke en diskonteringsrate på fire prosent. I tillegg viser vi kompensasjonsbeløpet gitt to forutsetninger for salg av sertifikater: at produsenten selger alle sertifikatene sine og at de kun vil selge 91 prosent av sertifikatene, i henhold til forventet annullering i elsertifikatsystemet som helhet. Resultatene presenteres i Tabell 10.

Ved å hensynta at det finnes en sannsynlighet for at enten kostnadene faller eller inntekten øker, ser vi at den økonomiske verdien av sertifikatene øker for eksempelprodusenten. Selv om sannsynlighetene og beregningene i dette eksempelet kun er illustrative, altså har vi ikke gjort en vurdering av den faktiske sannsynligheten for ulike utfall, viser det at produsenter kan være berettiget en form for kompensasjon selv om verdien av sertifikatene i dag er null.

10.3 Alternative design for kompensasjon

Kompensasjon kan utformes på en rekke måter basert på de overnevnte elementene. I tillegg kan kompensasjonen utformes til å være uavhengig av antall sertifikater, og utbetales som et fast beløp på tvers av aktører. I dette delkapittelet diskuteres ulike alternativer for kompensasjonsutformingen.

De alternative designene diskuteres utfra elsertifikatenes verdi i dag. Som tidligere påpekt risikerer dette å undervurdere den økonomiske verdien av sertifikatene hensyntatt sannsynlighet for at produsentenes inntjening øker. Beskrivelsen av de ulike kompensasjonsalternativene er derfor ikke anbefalinger om kompensasjonsdesign, men har som hensikt å vise hvordan ulike valg påvirker kompensasjonsbeløpet. Det er også verdt å merke seg at et mer komplisert kompensasjonsdesign, vil øke myndighetenes ressursbruk i utfasingen av ordningen, som kan redusere de totale kostnadsbesparelsene av alternativet.

10.3.1 Kompensasjon justert for individuell salgshistorikk og faktiske kostnader

Målet om effektiv utforming av kompensasjon tilsier at en kompensasjon bør ligge nærmest mulig hva aktørene sannsynlig ville tjent i nullalternativet, samtidig som den må hensynta at dagens verdi ikke nødvendigvis tilsvarer den økonomiske verdien. En individuell tilpasning av kompensasjonen som både hensyntar salgshistorikk og faktiske kostnader vil gi et mer korrekt bilde av produsentenes inntjening.

Samtidig har ikke myndighetene, som fastsetter kompensasjonen, full informasjon om produsentenes kostnader. Det vil derfor være behov for å enten be produsentene selv rapportere om kostnadene, eller bruke tidligere innhentede kostnadsestimater. En individuell tilpasning etter salgshistorikk er mulig basert på transaksjonsinformasjon i NECS, men det vil kreve arbeid enten av registeransvarlig (Statnett) eller myndighetene (NVE) å sortere i den tilgjengelige dataen.

Individuell justering kan gi en mer effektiv utformet kompensasjon, spesielt dersom den økonomiske verdien av sertifikatene medberegnes, men vil samtidig kreve mer administrativt arbeid fra myndighetene.

10.3.2 Kompensasjon justert for annulleringsmål og kostnader

Dette er en kompensasjonsmodell som er enklere å utforme enn individuell justering, men som fortsatt hensyntar at ikke alle sertifikater vil selges i nullalternativet og at produsentene vil få en kostnadsbesparelse ved en tidlig avslutning av ordningen.

I en slik modell vil det beregnes hvor stor andel av alle elsertifikater som forventes å selges i nullalternativet, som i dag har blitt beregnet til å være omtrent 91 prosent. Alle produsenter vil derfor få justert antall elsertifikater de årlig forventes å tilby i fremtiden med salgsandelen. Produsenter vil i tillegg kun kompenseres for de årene de har igjen i kontrakten sin. Dersom en produsent sin kontrakt utgår i 2030, vil de kun kompenseres for de sertifikatene de ville tilbudt i perioden 2028 til 2030. Alternativt kan prisen som brukes for å beregne kompensasjonsbeløpet justeres for salgsandelen (91 prosent), og produsentene får kompensert alle sine sertifikater til den justerte prisen. Kompensasjonsbeløpet vil være likt uavhengig av metode, men det gir ulike muligheter å kommunisere kompensasjonen på.

I tillegg til annulleringsjusteringen, bør kompensasjonen justeres for de besparte kostnadene, som utstedelsesgebyret på 0,25 kroner per elsertifikat og administrative kostnader. Justeringen for utstedelsesgebyret bør inkluderes så lenge det ikke stilles krav om at produsentene får uestedt sertifikatene før de kan kompenseres. Dersom myndighetene velger å utstede sertifikatene før de kompenseres, vil produsentene ha en del kostnader forbundet med avslutningen av ordningen som kompensasjonen da ikke kan justeres for.

Mulighet for individuell tilpasning

For å motvirke eventuell misnøye eller underkompensasjon ved en generell justering for salg og kostnader, kan det åpnes for individuelle tilpasninger gitt at produsenten fremviser

dokumentasjon på at de er underkompensert. Dette vil i så fall måtte behandles av NVE og øker deres administrative kostnader i en periode etter avslutningen. Det kan settes en frist for når dokumentasjon sendes inn for å unngå at etterarbeidet blir langstrakt.

Fordelen med en slik løsning er at det åpner for individuell tilpasning hos produsenter som mener de har blitt underkompensert. Samtidig kan det medføre at det totale kompensasjonsbeløpet øker, siden de produsentene som overkompenseres mest sannsynlig ikke vil søke om en lavere kompensasjon samtidig som enkeltaktører får økt kompensasjon etter den individuelle tilpasningen. Dersom tilstrekkelig mange produsenter leverer dokumentasjon, kan det i tillegg øke de administrative kostnadene til myndighetene utover arbeidet det ville krevd å justere kompensasjonen for individuell salgshistorikk og faktiske kostnader.

10.3.3 Fast beløp

Det er også mulig å fastsette et beløp for kompensasjon som fordeles likt mellom produsentene eller differensieres på produsentstørrelse. Dette alternativet kan for eksempel ta utgangspunkt i statens kostnadsbesparelser ved en tidlig avslutning eller totale forventede inntekter av ordningen, og fordele det på produsentene.

Selv om dette er en tilsynelatende enkel løsning, medfører det en relativt stor risiko for feilkompensasjon. Det kan også medføre større misnøye enn individuell tilpasning.

10.4 Finansiering av kompensasjon

Kompensasjonen vil i utgangspunktet finansieres enten over statsbudsjettet eller av sluttbrukerkundene. Ved en ordning der sluttbrukerkundene finansierer kompensasjonen, vil finansieringen kunne skje enten i en nedkortet periode eller over elsertifikatordningens originale levetid.

Finansiering over statsbudsjettet vil medføre en utbetaling fra staten til produsentene i året elsertifikatordningen avsluttes, tidligst i 2028. Som øvrig finansiering over statsbudsjettet vil

det kompensasjonen da finansieres gjennom ordinær beskatning og andre offentlige inntektskilder. Slike skattekiller, ifølge økonomisk teori, vil forvrengte produksjons- og forbruksbeslutninger slik at økonomien lider et effektivitetstap, og dette har en fordelingsvirkning (Finansdepartementet, 2021).

Dersom sluttbrukerkundene finansierer kompensasjonen, vil den årlige kostnaden de må betale for kompensasjonen avhenge av om de betaler alt i løpet av et år, eller om de betaler for kompensasjonen over en lengre periode. Dersom sluttbrukerkundene finansierer kompensasjonen kun i det året finansieringen betales ut til produsentene, kan kostnadene for det ene året være høyere enn de ville betalt ett enkelt år i nullalternativet. Samtidig vil den totale kostnaden sluttbrukerkunden betaler være lavere enn i nullalternativet. Alternativt kan ordningen finansieres ved at staten betaler kompensasjonen til produsentene i kompensasjonsåret, og at sluttbrukerkundene betaler tilbake til staten over en lengre periode. For eksempel kan tilbakebetalingen til staten for kompensasjonen til produsentene foregå ut 2035, som er det tilsvarende hvor lenge strømkundene ville betalt for elsertifikatordningen i nullalternativet. Det vil medføre et påslag på husholdningenes regning tilsvarende det vi ser i dag, men basert på kompensasjonsbeløpet.

I begge tilfeller der sluttbrukerkunden betaler, vil det være et relevant spørsmål hvordan innbetalingen skjer. Ved avslutning av ordningen vil ikke lenger strømsalgsselskapene ha en rolle i elsertifikatsystemet. Å kreve at de henter inn innbetalingene for så å betale det inn til staten, vil påføre dem en administrativ kostnad da eventuelt bør dekkes, og da blir en ekstrakostnad enten for sluttbrukerkundene eller staten. Et alternativ er at finansieringen skjer over nettleien, med nettselskapene som nøytral monopolist. Nettselskapene håndterer i dag innkreving av offentlige avgifter (som Enova-avgift og elavgift). Det vil derfor være fordelaktig at nettselskapene håndterer avgiften for kompensasjon i elsertifikatordningen, siden innbetalingen skal skje til staten og nettselskapene har systemer for å håndtere slike påslag i dag.

Disclaimer

Hvis ikke beskrevet ellers, er informasjon og anbefalinger i denne rapporten basert på offentlig tilgjengelig informasjon. Visse uttalelser i rapporten kan være uttalelser om fremtidige forventninger og andre fremtidsrettede uttalelser som er basert på THEMA Consulting Group AS (THEMA) sitt nåværende syn, modellering og antagelser og involverer kjente og ukjente risikoer og usikkerheter som kan forårsake at faktiske resultater, ytelser eller hendelser kan avvike vesentlig fra de som er uttrykt eller antydnet i slike uttalelser. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar. Kunden har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene i vårt engasjementsbrev. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra THEMA. THEMA påtar seg ikke ansvar for eventuelle tap for Kunden eller en tredjepart som følge av rapporten eller noe utkast til rapport, distribueres, reproduseres eller brukes i strid med bestemmelsene i vårt engasjementsbrev med Kunden. THEMA beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til ideer, konsepter, modeller, informasjon og "know-how" som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Om THEMA

THEMA Consulting Group tilbyr rådgivning og analyser for omstillingen av energisystemet basert på dybdekunnskap om energimarkedene, bred samfunnsforståelse, lang rådgivningserfaring og solid faglig kompetanse innen samfunns- og bedriftsøkonomi og teknologi.



THEMA Consulting Group

Øvre Vollgate 6

0158 Oslo, Norway

www.thema.no

Berlin-kontor

Albrechtstraße 22

10117 Berlin, Germany



NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat

Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo
Telefon: (+47) 22 95 95 95