

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 OSLO

INNSPILL TIL FORBEDRING AV OPPRINNELSESGARANTIORDNINGEN

1. Bakgrunn

Vi takker for møtet den 5. mai om opprinnelsesgarantier, og for muligheten til å komme også med skriftlige innspill til forbedringer.

Vi viser til at ordningen med opprinnelsesgarantier ble behandlet i energimeldingen våren 2016 og behandlet av Stortinget i (Innst. 401 S (2015–2016) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 25 (2015–2016) Energimeldingen) etter omfattende diskusjoner. Konklusjonen fra et stort flertall (alle unntatt SV) var at «...regjeringen bør utrede nærmere hvordan endringer kan gjøre at systemet for fornybar energi med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm kan fungere bedre enn i dag. F l e r t a l l e t mener at dagens ordning ikke skal vurderes på nytt før en slik utredning er gjennomført eller prosessene i EU er avklart.»

Det er nå klart at rammene for opprinnelsesgarantiordningen vil bli endret av EU gjennom et revidert fornybardirektiv. Forslaget til revidert direktiv ble lagt frem den 30.11.2016 med planlagt vedtakelse i 2018 for ikrafttredelse før 2020 med virkning frem til 2030. Forslaget innebærer at opprinnelsesgarantiordningen gjøres obligatorisk for leverandører som vil selge energi som «fornybar» til slutt kunder, jf. direktivforslaget artikkel 19 punkt 14 (vår understrekning):

«Where energy suppliers market energy from renewable sources [...] to customers with a reference to environmental or other benefits of energy from renewable sources [...], Member States shall require those energy suppliers to use guarantees of origin to disclose the amount of energy from renewable sources [...].»

Videre utvides ordningen til å gjelde fornybar varme og gass og det foreslås å innføre særlige regler for fornybar energi som har mottatt støtte.

Energi Norge er opptatt av at ordningen videreutvikles på en god måte for kunden i samspill med andre virkemidler på området fra 2020-2030, særlig klimavotesystemet ETS. Vi vil med dette brevet utdype innspillene våre fra møtet.

2. Betydningen av opprinnelsesgarantiordningen for norsk fornybarnæring

Opprinnelsesgarantier er en ordning som bygger opp under verdien av den norske vannkraften, og gir Norge eksportinntekter på flere hundre millioner kroner årlig fra kunder primært i andre land. Det er viktig at muligheten for norske aktører til å kunne ta del i den europeiske handelen med slike rettigheter opprettholdes. Dette gjelder særlig i en tid med lave kraftpriser. Det er også ønskelig å legge til rette for at forbrukerne kan uttrykke preferanser ved kjøp av energi. Energi Norge advarer derfor mot å ensidig avvikle, endre eller undergrave en ordning som i dag er

etablert på europeisk nivå, og som bidrar med betydelige inntekter fra integrerte energimarkeder til norsk kraftnæring.

Rammene for opprinnelsesgarantiordningen må videreutvikles fra 2020-2030. EU-kommisjonen har blant annet foreslått å styrke ordningen ved å gjøre den obligatorisk for leverandører som vil selge «fornybar» energi til slutt kunder og ved å utvide den til annen fornybarproduksjon enn kraft.

Ordningen gir en mulighet for kunden til å gi uttrykk for en preferanse for produksjon av fornybar energi. Ordningen bidrar derved til å styrke konkurranseevnen til kraftproduksjon basert på fornybare kilder.

Opprinnelsesgarantiene kan brukes av kunden til å dokumentere at det produseres like mye kraft fra fornybare kilder som man bruker selv. Kunder som ikke kjøper opprinnelsesgarantier vil ikke ha en slik dokumentasjon. Opprinnelsesgarantiene kan også brukes til å dokumentere klimanøytralitet under anerkjente internasjonale miljøregnskapssystemer. De kan imidlertid ikke brukes til å dokumentere reduserte klimagassutslipp. Klimagassutslippene fra kraftproduksjonen i Europa er regulert gjennom utslippstaket i ETS sammen med markedsstabilitetsmekanismen MSR.

Opprinnelsesgarantiene gjenspeiles i varedeklarasjonen til NVE. Varedeklarasjonen er et øyeblikksbilde over dokumentert og ikke-dokumentert kraftproduksjon. Den er ikke egnet som beslutningsgrunnlag ved vurdering av valg av energiløsninger, for eksempel i bygg- og transportsektorene. Opprinnelsesgarantiene påvirker derfor ikke vurderingen av behovet for langsiktig omlegging til utslippsfri energibruk for å nå klimamålene i 2050 basert på utslippstaket i ETS.

3. Konkrete forbedringer i opprinnelsesgarantiordningen

Energi Norge mener at opprinnelsesgarantiordningen bør videreutvikles gjennom følgende endringer:

1. Opprinnelsesgarantiordningen bør gjøres obligatorisk for alle leverandører som selger energi som «fornybar» eller «miljøvennlig». Alle leverandører bør oppfordres til å tilby opprinnelsesgarantier aktivt.

Begrunnelse: Opprinnelsesgarantier er den eneste måten å garantere betaling for fornybar energi (med unntak av lukkede systemer med egenprodusert fornybar energi). Det er ikke mulig å spore strøm fysisk i nettet eller angi et fysisk fornybarforbruk som følge av integrerte markeder og mellomlandsforbindelser i Europa. Opprinnelsesgarantier som en finansiell ordning er derfor eneste løsning.

2. Opprinnelsesgarantiordningen bør utvides til å omfatte alle typer kraftproduksjon.

Begrunnelse: Kundene bør kunne stå fritt til å uttrykke sine preferanser for ulike typer kraftproduksjon og få dokumentasjon på dette. Gjennom økt bruk av opprinnelsesgarantier vil andelen restmiks uten opprinnelsesgarantier reduseres. Derved står kundene som ønsker en dokumentasjon for fornybar energiproduksjon overfor et tydeligere valg, noe som igjen kan øke interessen for fornybargarantier. Østerrike og Sveits har for eksempel innført dette.

3. Varedeklarasjonene i EU, og særlig i Norden, bør samordnes bedre

Begrunnelse: I dag beregner Norge varedeklarasjonen med utgangspunkt i norsk kraftproduksjon og norsk restmiks, mens Sverige og beregner varedeklarasjonen

med utgangspunkt i nordisk kraftproduksjon og nordisk restmiks. Finland har nylig endret tilnærmingen sin.

Ved at Norge og andre nordiske land benytter disse ulike og ukoordinerte metodikkene vil salg av de samme norske opprinnelsesgarantiene inngå både ved beregning av norsk og nordisk restmiks. Vi risikerer en dobbelttelling av norske opprinnelsesgarantier som svekker troverdigheten av systemet. Det bør sikres at dokumentasjonen av opprinnelsesgarantiene er godt samordnet på tvers av land slik at det ikke skjer dobbelttelling og slik at varedeklarasjonene er sammenliknbare. Dette vil styrke tilliten til ordningen.

4. Navnet på «varedeklarasjonen» bør endres til «oversikt over kraftdokumentasjon». Begrepet «restmiks» bør endres til «udokumentert kraft».

Begrunnelse: Varedeklarasjonen leses av mange som en oversikt over strømmen som forbrukes fysisk i Norge. Den bidrar til sammenblandingen av finansiell og fysisk informasjon. Begrepet «kraftdokumentasjon» er mer treffende. Restmiks er en begrep som også er uklart og som bidrar til at kunden får inntrykk av at det fysisk leveres en annen type strøm enn hos andre kunder. «Udokumentert kraft» er et mer treffende begrep. På engelsk bør vi arbeide for begrepsbruken «energy disclosure overview» og «non-disclosed energy». Utfordringene vil reduseres gjennom full disclosure, se ovenfor under 2.

Energi Norge har utarbeidet et sett med enkle spørsmål og svar for bedre kommunikasjon om ordningen. Dette vedlegges for videre bruk.

5. Informasjon fra NVE om norsk produksjonssammensetning opprettholdes og formidles sammen med varedeklarasjonen.

Begrunnelse: Kunden bør informeres tydelig om forskjellen på finansiell informasjon og fysisk informasjon. Informasjonen forteller kunden om egenskapene ved kraftproduksjonen i Norge som ikke endres fysisk gjennom opprinnelsesgarantiordningen. Det bør også vurderes å informere om norsk fornybarandel etter fornybardirektivet slik at kunden får bedre oversikt over ulike beregningsmåter.

6. Varedeklarasjonen bør ikke brukes som beslutningsgrunnlag for valg av energiløsninger

Begrunnelse: Opprinnelsesgarantiene endrer varedeklarasjonen og derved sammensetningen av den strømmen andre kunder betaler for. Varedeklarasjonen viser dokumentert og udokumentert produksjon som et finansielt øyeblikksbilde. Kunden må velge å kjøpe opprinnelsesgarantier dersom de ønsker dokumentasjon på betaling for fornybar energi og ikke nøyer seg med betaling for udokumentert kraftproduksjon.

I forbindelse med valg av energiløsning, enten mellom fossil energibruk og elektrisitet som energibærer, eller mellom individuelle løsninger og fellesløsninger, for eksempel i bygg, transport, offshore installasjoner, datasentre og industri som skal bestå i lang tid er det imidlertid ikke hensiktsmessig å bruke varedeklarasjonen og opprinnelsesgarantiordningen som beslutningsgrunnlag. Valget av energiløsning må skje i et 2050-perspektiv hvor utslipp fra kraftproduksjon vil være håndtert gjennom ETS og hvor det er avgjørende å sikre omlegging til utslippsfri energibruk. Elektrifisering medfører ikke endring i utslippstaket i ETS. Det bør i denne forbindelse brukes 0-utslippsfaktor for strøm i lys av utslippstaket i ETS i 2050 og dekarbonisering av kraftsektoren, ikke

varedeklarasjon. Dersom varedeklarasjonen brukes, vil det utløse samfunnsøkonomisk uheldige investeringsbeslutninger. Dette er viktig for å sikre god samordning av virkemiddelbruken. Det bør informeres tydeligere om klimanytten av å flytte utslipp fra bruk til produksjon av energi.

7. Markedsplassen for opprinnelsesgarantier bør styrkes

Begrunnelse: Tilliten til opprinnelsesgarantimarkedet er avhengig av en effektiv velorganisert markedsplass med høy likviditet der prisdannelsen skjer åpent basert på balansert informasjon. Volatilitet i priser må kunne etterprøves. Dette gjelder på samme måte som kraftmarkedet ellers. Det utvikles nå både standardiserte produkter som «nordisk vannkraft» og mer kundetilpassede spesialprodukter. Myndighetene bør arbeide sammen med markedsaktørene for å sikre en åpen og velfungerende markedsplass. AIB (Association of Issuing Bodies) står sentralt.

4. Endringer i ordning som *ikke* vil være forbedringer

1. Ikke begrense garantiene til bare å gjelde *ny* fornybar

Opprinnelsesgarantiordningen er ikke en ordning som skal frembringe et bestemt volum ny produksjon av fornybar energi i markedet. Tvert imot er formålet å gi kunden en mulighet til å uttrykke sin preferanse for fornybar energi generelt, både eksisterende og ny. Derved bedres konkurransevnen til fornybar sammenholdt med annen type kraftproduksjon, typisk fossil eller kjernekraft. Markedet er uansett i ferd med å utvikle differensierte garantier hvor kunden selv kan velge om de vil betale (mer) for å sikre seg ny produksjon, særlige fornybarformer, spesielle lokaliseringer eller andre bestemte kvaliteter. Det er derfor positivt at Kommisjonen ikke foreslår en begrensning.

2. Ikke begrense garantiene til ikke-støttet fornybar

Kommisjonen foreslår å regulere opprinnelsesgarantier for produksjon som mottar annen støtte særskilt, jf. forslaget til fornybardirektiv artikkel 19 avsnitt 2: «Member States shall ensure that no guarantees of origin are issued to a producer that receives financial support for the same production of energy from renewable sources. Member States shall issue such guarantees of origin and transfer them to the market by auctioning them. The revenues raised as a result of the auctioning shall be used to offset the costs of renewables support.»

Dette er ingen forbedring av ordningen. Spørsmålet om verdien av opprinnelsesgarantier for denne typen produksjon bør også overlates til markedet. Vi slutter oss til Eurelectrics begrunnelse:

«The Commission's proposal to prohibit issuance of GOs to producers that receive financial support blurs the existing clear distinction between support and disclosure schemes. There are ways to address possible concerns over double compensation. In case financial support is granted via competitive tenders or certificate systems, there is no risk of double compensation since RES producers would take into account the value of GOs in their bids, which would lower the need for support payments. Also, in case the support level is decided administratively, ways can be found to deduct (e.g. a reference value of GOs from the support payments) in order to avoid double compensation.

The provision in the proposal is unclear and difficult to establish without distortions. It raises questions regarding how the auctioning of GOs is organised (whether at the national level or EU-wide). Issuing some GOs to producers and other GOs to an auction will lead to two

parallel systems, and the market for GOs will therefore not be transparent.

Auctioning GOs will increase RES producers' as well as retailers' risks when marketing green electricity, as if they cannot be sure that they will be able to buy, for example, a certain amount of wind GOs from the auction, they cannot guarantee to their customers that an equivalent volume to their consumption has been produced with wind power even if they own wind production themselves. In practice, it would no longer be possible to link the RES production of a specific installation to a client who is interested in that specific RES production installation. It would stop a development where (corporate) clients or local communities enter into longer-term partnerships with energy companies in order to develop specific renewables projects together (e.g. via PPAs). This may hinder the development of public acceptance for renewable energy projects.”

3. Ikke bruke opprinnelsesgarantier for å beregne et lands fornybarandel

Vi slutter oss til Kommisjonen forslag om ikke å bruke opprinnelsesgarantiene til å beregne et lands fornybarandel etter fornybardirektivet. Andelen er basert på en brøk som hensyntar både nasjonal produksjon og forbruk og som er godt innarbeidet i den målstrukturen som er brukt siden 2007/2008. Selv om det ikke lenger skal gjelde nasjonale fornybarmål etter 2020, men bare et europeisk bindende 27 % mål, foreslår Kommisjonen en rapporteringer basert på gjeldende brøk. Vi støtter dette. Opprinnelsesgarantiene bør begrenses til å brukes for å dokumentere den enkelte kundes kraftkjøp. Vi peker på at forslaget til artikkel 25 i fornybardirektivet således legger opp til bruk av opprinnelsesgarantier for drivstoffleverandører som skal dokumentere sin fornybarandel i tråd med det særskilt målet i artikkel 25. Dette synes riktig forutsatt at det i hele tatt skal settes egne fornybarmål for energi i transportsektoren hvor private rettssubjekter får nye plikter til å dokumentere fornybarhet.

4. Ikke bruke til å CO₂-vekter strøm

Utslippene fra produksjon av strøm er regulert under kvotetaket i EU ETS. Utslippene blir ikke mindre eller større med opprinnelsesgarantiordningen. Derfor bør heller ikke strøm vektet med CO₂-faktorer som gir inntrykk av at redusert strømbruk eller strøm med eller uten opprinnelsesgarantier gir reduserte CO₂-utslipp. Vi støtter derfor Kommisjonen forslag om å ikke innføre en slik kobling som kunne gi en uheldig incentivstruktur for elektrifisering som reduserer utslipp hos energibruker uten å øke utslippene på produksjonssiden.

Vi peker samtidig på at opprinnelsesgarantier kan brukes til å dokumentere «klimanøytralitet» hos den enkelte kunden under en rekke anerkjente internasjonale regnskaps- og sertifiseringssystemer.

5. Nasjonalisere opprinnelsesgarantimarkedet gjennom å tilføre norske leverandører opprinnelsesgarantier til ingen eller redusert kostnad

Forslaget vil innebære et bortfall av verdiene med opprinnelsesgarantier og et betydelig økonomiske tap norsk vannkraftnæring som ikke innebærer en «forbedring» av ordningen. Resultatet ville bare være at opprinnelsesgarantier fra andre land fikk økt verdi og at vi derved taper konkurransekraft.

I tillegg til de økonomiske innvendingene vil forslaget heller ikke være gjennomførbart juridisk. Opprinnelsesgarantiordningen er basert på fri bevegelse av garantier på tvers av landegrensene i EØS-området. Dette fremgår av både av eksisterende direktiv og nytt direktiv. Et unntak gjelder produksjon som mottar støtte. Primærretten i EU forutsetter også ikke diskriminering, fri varebevegelse, konkurranse og forbud mot statsstøtte. Fri varebevegelse som prinsipp er også en grunntilnærming for norsk næringsliv, det gjelder ikke bare energimarkedet. Fornybarnæringen er en egen næring på linje med næringer som

kraftkrevende industri og sjømatnæringen som også nyter godt av åpne markeder og eksport. Vi har innhente juridiske vurderinger som tilsier at det ikke er anledning til å begrense bruken av opprinnelsesgarantier fra andre land innenfor det indre marked på denne måten. Dersom det er interesse for dette vil vi kunne formidle de nærmere juridiske analysene til departementet.

Vi peker også på at ingen land vi kjenner (heller ikke Østerrike) har innført en slik ordning. Østerrike behandler garantier for støttet fornybarproduksjon særskilt slik det er anledning til, men for øvrig er markedet basert på åpen handel. Våre undersøkelser viser at østerrikske garantier kan selges i det tyske eller det nederlandske markedet hvis de der oppnår en høyere pris enn hjemme. Dette gjelder typisk ny vindkraftproduksjon. Årsaken til at de fleste østerrikske opprinnelsesgarantiene selges i Østerrike er at markedet der er styrket gjennom full disclosure og en plikt for leverandører til å dekke sine strømsalg fullt ut med garantier. Østerriksk industri betaler derfor, så langt vi forstår det, mellom 0,2 og 0,4 EUR per MWh i dag.

Dersom Norge skulle vurdere å innføre hele eller deler en østerriksk modell ville det innebære en betydelig omlegging som måtte utredes nærmere. Vi ville uansett ventet med å vurdere dette til det nye fornybardirektivet er avklart i EU.

6. Knytte opprinnelsesgarantiene til fysiske strømmer

Opprinnelsesgarantiordningen er basert på det faktum at strøm ikke kan spores fysisk i energisystemet. Forsøk på å knytte denne finansielle ordningen nærmere til de fysiske bevegelsene i systemet vil ikke være mulig. Alle mellomlandsforbindelser gjennom kabler og nett innebærer at strømmen flyter over landegrensene. Dette er en ønsket utvikling, jf. målene om økt grad av mellomlandsforbindelser i 2030 i Europa. Integrasjonen av markedet fysisk innebærer store samfunnsøkonomiske fordeler for alle involverte.

Opprinnelsesgarantiordningen gjør det mulig for kunden å uttrykke en preferanse for fornybar energi selv om det ikke er mulig å endre sammensetningen av den strømmen som leveres fysisk.

7. Bruke produksjonsmikssom varedeklarasjon

En ensidig endring av norsk varedeklarasjon gjennom bruk av produksjonsmikssom vil undergrave ordningen i Norge. Det er ingen forbedring. Markedet for garantiene forutsetter at Statnett som norsk utsteder av opprinnelsesgarantier deltar i den europeiske organisasjonen for utstedere av garantier AIB (Association of Issuing Bodies). Etter regelverket for organisasjonen, EECS (Principles and Rules of Operation of the Association of Issuing Bodies for the European Energy Certificate System) vil Statnett miste sin adgang til å delta dersom den norske varedeklarasjonen ikke reflekterer garantiene, se artikkel A2.1.2 og C 3.3.1. Dermed vil de norske garantiene bli verdiløse i markedet, og norske aktører får ikke anledning til å delta i et harmonisert europeisk marked. Dette er uakseptabelt.

5. Videre prosess

Vi viser til at Stortinget i forbindelse med energimeldingen med bredt flertall [alle unntatt SV] vedtok at «dagens ordning ikke skal vurderes på nytt før en slik utredning er gjennomført eller prosessene i EU er avklart.»

Prosessene i EU med fornybardirektivet avklares etter alt å dømme ved årsskiftet 2018/2019. Vi foreslår at norske myndigheter i denne perioden søker å bedre kommunikasjonen om ordningen og bidrar til å styrke markedsplassen.

Utredning av eventuelle nasjonale regelverksendringer bør avvete utfallet av den europeiske

prosessen, herunder regelverket for produksjon som mottar støtte. Eventuelle norske regelverksendringer bør komme som ledd i gjennomføring av nytt EU-regelverk i Norge i 2019.

Med vennlig hilsen,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Oluf Ulseth'.

Oluf Ulseth
Administrerende direktør

Vedlegg: Spørsmål og svar om opprinnelsesgarantiordningen