

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Høring – Ordningen med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjonen for strøm

Det vises til Olje- og energidepartementets høringsbrev av 21. september 2018 der departementet sendte ut rapporten *Utredning av opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm* på høring.

Energi Norge er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, som representerer selskapene som produserer, transporterer og leverer fornybar energi i Norge. Våre 275 medlemsbedrifter står for 99 prosent av kraftproduksjonen og sørger for daglige leveranser til cirka 90 prosent av strøm- og nettkundene i Norge. Vår visjon er at Norge skal ta en global lederposisjon som det første fornybare og fullelektriske samfunn i verden. Medlemmenes oppdrag til oss er å fremme fornybarnæringens konkurransevne, for å øke norsk verdiskaping.

Vi vil innledningsvis peke på at opprinnelsesgarantiordningen er en europeisk ordning som nylig er videreført og styrket i det nye fornybardirektivet for perioden 2020-2030, blant annet gjennom at ordningen er gjort obligatorisk for kraftleverandører som ønsker å selge *fornybar* energi. Ordningen inngår som en del av det felles rammeverket i det indre energimarkedet i EØS-området. Ordningen ble innført med EUs første fornybardirektiv i 2001 for å gi forbrukere et prinsipielt valg. Ordningen gir kunden en mulighet, siden strøm ikke kan spores fysisk, til å bruke sin finansielle kjøpekraft til å velge fornybart og bli tettere involvert i omstillingen av energisystemet i klimavennlig retning. Ordningen er frivillig, øker forbrukermakten og gjør fornybar energi mer konkurransedyktig. Den har stor betydning for konkurransedyktigheten, ikke bare til våre medlemmer, men også for Norge som helhet. Inntektene estimeres til mellom 1-2 milliarder norske kroner per år som i stor grad tilfaller offentlige eiere av fornybar energi, jf. oversikten i vedlegg 1. Dagens markedspriser på fremtidskontraktene for de neste fem årene tilsier at inntektene for denne perioden er 5-10 milliarder norske kroner. Dersom Norge ikke høster disse inntektene vil konkurrenter i utlandet gjøre det.

Energi Norge minner om at Stortinget i 2016 ba regjeringen om å vurdere tiltak som kunne *forbedre* ordningen innenfor rammene av EØS-avtalen, ikke avvikle eller svekke den, eller omfordele inntektene fra den. Våre innspill er basert på dette, ikke hvorvidt vi er "for eller mot" en ordning som uansett er en del av det indre energimarkedet frem til 2030.

Vi vil gjerne fortsette å bidra i arbeidet med å forbedre opprinnelsesgarantiordningen, og bidra til at ordningen fungerer etter hensikten. Vi står til disposisjon dersom det ønskes ytterligere utdypninger av våre forslag og kommentarer nedenfor.

Rapporten belyser ordningen godt, men har noen åpenbare svakheter

Rapporten *Utredning av opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm på høring* gir en balansert oversikt over de ulike synene på opprinnelsesgarantiordningen og varedeklarasjonen for strøm. Videre beskriver rapporten de fleste elementene i ordningen på en lettfattelig og overbevisende måte. Oslo Economics gjennomførte forarbeidet til rapporten på en transparent og grundig måte. Avgrensingen av mandatet for rapporten har likevel ført til noen mangler. Den legger opp til en bred diskusjon rundt mulige endringer i ordningen uten å avgrense dem til det som vil være *faktiske* forbedringer, og uten å gjøre noen juridiske vurderinger av endringsforslagene. Mottakeren av rapporten kan få inntrykk av at samtlige endringsforslag er like realistiske, men vi vil hevde at flere av endringsforslagene ikke er forbedringer og ikke vil la seg gjennomføre verken praktisk eller juridisk. Rapporten kunne med fordel inneholdt flere drøftelser og eksempler på de positive sidene ved ordningen, slik som økt forbrukermakt, økt konkurransekraft for fornybar energi og et transparent og helhetlig dokumentasjonssystem for forbruk av fornybar energi. Rapporten kunne også nevnt noen av mulighetene som ligger i å kombinere ny teknologi, som f. eks. blockchain, med opprinnelsesgarantier, som igjen vil kunne legge til rette for sporing av fornybar energi i sanntid. Rapporten problematiserer i stor grad ordningen og dens ringvirkninger.

Videre har rapporten et litt særnorsk perspektiv og er farget av den nasjonale diskusjonen rundt ordningen og forholdet til industrien. Dette til tross for at rapporten konkluderer med at ordningen medfører inntekter for fornybarnæringen i størrelsesorden 1-2 milliarder norske kroner per år, og at industrien ikke har noen utgifter knyttet til ordningen. Den utelater i stor grad den europeiske debatten og betraktninger rundt europeisk etterspørsel. Ordningen er i en særstilling i Europa for internasjonale aktører som ønsker å dokumentere sitt forbruk av fornybar energi. Forbrukermakten er reell, og eksemplene er mange. Greenfact har vurdert det til at 95 % av strømforbruket til RE100-selskapene (Google, Facebook, DNB, IKEA, Nordea med flere og i alt 156 store internasjonale selskap) i Europa er dekket inn med opprinnelsesgarantier via strømminnkjøpet eller separate innkjøp. Tilgangen til opprinnelsesgarantier kan ses på som en forutsetning for mange potensielle etableringer, og i november signerte RE100-selskapene en ny erklæring, RE-Source-erklæringen, der de etterlyser stabile rammevilkår for opprinnelsesgarantiordningen i Europa. Erklæringen sier blant annet at *"tilgang til opprinnelsesgarantier er kritisk for bedriftenes strømminnkjøp"*. Se vedlegg 2 om RE-Source-erklæringen.

En annen mangel i rapporten er en bredere diskusjon av de standardene, miljøregnskapene og kravene som er knyttet indirekte til opprinnelsesgarantiordningen. Flere og flere bedrifter binder seg til disse standardene og miljøregnskapene og dermed indirekte til opprinnelsesgarantiordningen. Vi minner om at opprinnelsesgarantier inngår som et sentralt element for å dokumentere klimanøytralitet i internasjonalt anerkjente miljøregnskapssystemer slik som FNs GHG-protokoll.

Rapporten gir også et inntrykk av at opprinnelsesgarantier er ett ensartet produkt med én ensartet pris. Dette er ikke dekkende for den situasjonen man ser i markedet i dag. Et betydelig antall kunder stiller i dag krav til opphavet til strømmen de kjøper utover det at den er produsert med fornybar energi, eksempelvis at bestemte miljøhensyn er i varetatt på en god måte, at den kommer fra en spesifikk teknologi eller at den kommer fra nye anlegg. Opprinnelsesgarantier brukes i stor grad til å håndtere slike kraftavtaler. Dette betyr også at ordningen med opprinnelsesgarantier i større grad enn det rapporten gir inntrykk av, gir kunden valgmuligheter og mulighet til påvirkning. Som ledd i dette kunne rapporten vært tydeligere på at strøm ikke kan spores fysisk og at ordningens logikk er å skape en finansiell påvirkningsmulighet for sluttkunden.

Rapporten kunne også med fordel satt lys på betydningen av opprinnelsesgarantiordningen for konkurransekraften til fornybar energi i Norge etter at elsertifikatordningen fases ut fra 2021. Flere av våre produsentmedlemmer viser til at opprinnelsesgarantiene utgjør en viktig del av investeringsgrunnlaget. Prisene på opprinnelsesgarantien *"Nordic Hydro"* har variert mye i 2018, men med en opprinnelsesgaranti pris på 1 eller 2 Euro/MWh og kraftpris på 30 eller 40 Euro/MWh så utgjør opprinnelsesgarantiinntektene fra 2-6 % av totalinntekten sett bort fra elsertifikatinntektene. Opprinnelsesgarantien *"Dutch Wind"* har sett priser på godt over 6 Euro/MWh i 2018 og utgjør et vesentlig bidrag i lønnsomheten til hollandsk vindkraftproduksjon.

Etter vårt syn utgjør ordningen ingen trussel mot eksisterende eller ny norsk kraftkrevende industri. Industrien har i dag ingen utgifter med ordningen, og de står fritt til å velge om de vil benytte opprinnelsesgarantier i fremtiden. Norsk industri har de mest attraktive rammebetingelser for energi i Europa og blant de beste også globalt, og denne situasjonen ser ut til å fortsette. Det er nylig inngått en rekke langsiktige industrikraftkontrakter, noen så langt som 15-18 år frem i tid. Det er også en økende interesse for å etablere ny kraftkrevende virksomhet i Norge, som datasentre. Det er ingen signaler om at Norges deltagelse i den europeiske ordningen med opprinnelsesgarantier er til hinder for videre utvikling av den kraftkrevende industrien i Norge. Norge vil uavhengig av ordningen ha en økende nasjonal fornybarandel under fornybardirektivet og en fullt fornybar kraftproduksjon (99 %). Ordningen vil heller ikke komme i konflikt med omleggingen til elektrifisering av nye sektorer slik som transport. All elektrifisering av fossil energibruk medfører utslippsreduksjoner så lenge utslippstaket i ETS ligger fast, uavhengig av bruken av opprinnelsesgarantier. Riktig bruken av varedeklarasjonen er en nøkkel for å sikre dette, se nedenfor.

Energi Norge mener opprinnelsesgarantiordningen bør styrkes og videreutvikles

Rapporten legger frem seks endringsforslag rundt NVEs varedeklarasjon og opprinnelsesgarantiordningen. I tillegg peker rapporten på noen flere forslag under noen av disse seks endringsforslagene.

Endre NVEs varedeklarasjon for å hindre at enkelte får et feilaktig inntrykk av klimavirkningen av norsk strømforbruk

Energi Norge er positive til å forenkle og forbedre NVEs varedeklarasjon. Varedeklarasjonen, slik som den blir kommunisert i dag, kan gi forbrukerne et feilaktig bilde av klimavirkningen av norsk strømforbruk. Vi støtter dermed flere av de foreslåtte endringene i rapporten. Navnet kan endres fra "varedeklarasjonen" til "oversikt over kraftdokumentasjon" og begrepet "restmik" bør endres til "udokumentert kraft". Videre støtter vi at en bør tydelig skrive at varedeklarasjonen ikke bør brukes som beslutningsgrunnlag for valg av energiløsninger, og informere tydeligere om klimanytten av elektrifisering. I dag brukes varedeklarasjonen blant annet indirekte i byggsektoren for å dokumentere reduserte CO₂-utslipp gjennom overgang fra bruk av strøm fra nettet til gass eller strømproduksjon på bygget samt energieffektivisering. Derved blandes utslippsreduksjoner fra energibruk (ingen utslipp fra bruk av strøm) og produksjon av energi (utslippsreduksjoner som håndteres av utslippstaket i klimavotesystemet ETS). Bruken av varedeklarasjonen kan også gi gale incentiver ved elektrifisering av transport. Vi risikerer at et øyeblikksbilde av produksjonsmik i Europa bidrar til innelåsning av utslipp. Vi støtter derfor en bredere omtale av CO₂-utslipp og kvotesystemet ETS som en del av opplysninger om CO₂-utslipp fra produksjon av kraft i Europa slik at det ikke oppfattes som om varedeklarasjonen gjør at bruk av elektrisitet medfører CO₂-utslipp.

Vi er positive til at norsk produksjonsmik og norsk fornybarandel etter fornybardirektivet vises sammen med oversikten over kraftdokumentasjon slik dette delvis gjøres nå og gjøres i andre land.

Gjøre det obligatorisk for kraftleverandører å kjøpe opprinnelsesgarantier på vegne av alle kunder

Energi Norge støtter ikke forslaget om å gjøre det obligatorisk for kraftleverandører å kjøpe opprinnelsesgarantier på vegne av alle kunder i dagens marked, selv om dette isolert sett ville gjøre ordningen enda mer virkningsfull. Kraftleverandørene, og dermed også kundene, bør ikke pålegges å forholde seg til eventuelt manglende tilbud av opprinnelsesgarantier siden dette kan medføre unødvendige kostnader og økt risiko. Frivilligheten er også viktig i et kommunikasjonsøyemed da obligatoriske løsninger ofte kan gi unødvendig friksjon og motstand. I et eventuelt fremtidig marked der en har full dekning, såkalt "full disclosure", av all kraftproduksjon i Europa, og ordningen har bredt om seg i større grad enn i dag, så kan en vurdere på nytt å gjøre det obligatorisk for kraftleverandørene å kjøpe opprinnelsesgarantier på vegne av alle kunder.

Utforme norske myndigheters statistikk over energikilder på en måte som reduserer eksport av opprinnelsesgarantier

Energi Norge støtter ikke forslaget om å utforme norske myndigheters statistikk over energikilder på en måte som reduserer eksport av opprinnelsesgarantier. Dette er ingen "forbedring" av ordningen og vil frata fornybarnæringen verdien av opprinnelsesgarantiene og svekke konkurransekraften i et europeisk marked. I tillegg til det samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske tapet, må norske myndighetene uansett følge de juridiske rammene for ordningen. Vedlegg 3 viser at det er tvilsomt om en slik eksportbegrensning lar seg forene med EØS-avtalen.

NVE viser i dag også til produksjonsmiksen når den informerer om varedeklarasjonen (oversikten over kraftdokumentasjon), men en løsning som *kun* viser produksjonsmiksen vil ikke bli godtatt av markedet. I verste fall risikerer en at norske opprinnelsesgarantier blir verdiløse eller har liten tillit i markedet.

Melde ut Statnett av AIB og gjøre det praktisk vanskelig å eksportere norske opprinnelsesgarantier

Energi Norge støtter ikke forslaget om å melde Statnett ut av AIB og gjøre det "praktisk vanskelig" å eksportere norske opprinnelsesgarantier. Norske opprinnelsesgarantier ville da mest sannsynlig ikke kunne kanselleres i andre land, og en slik utmelding av Statnett fra AIB vil gjøre norske opprinnelsesgarantier verdiløse. Dette vil kunne medføre et inntektstap for norske kraftprodusenter på om lag 1-2 milliarder norske kroner per år, og videre vil det gjøre det mindre attraktivt for bedrifter og inngå langsiktige kraftavtaler, såkalte PPAer, med norske kraftverk. Dette vil isolert sett føre til mindre utbygging av fornybar energi og er ingen "forbedring av ordningen". Norske myndigheter må uansett følge de juridiske rammene for ordningen. Vedlegg 3 viser at det er tvilsomt om en slik eksportbegrensning lar seg forene med EØS-avtalen.

Fremme en mer effektiv handel og øke verdien av norske opprinnelsesgarantier

Energi Norge er positive til en mer effektiv handel og øke verdien av opprinnelsesgarantier. I en rapport fra januar 2018 som tidligere er oversendt departementet, utredet Oslo Economics på vegne av Energi Norge handelen med opprinnelsesgarantier. Konklusjonen var at engroshandelen med opprinnelsesgarantier var velfungerende, mens det var visse forbedringsmuligheter i sluttbrukermarkedet for å bedre informasjonen til kundene. Videre pekte rapporten på tre områder som kan forbedres innenfor sluttbrukermarkedet, nemlig; økt standardisering, styrking av forbrukerinformasjon og en årlig gjennomgang av handelen. Energi Norge ønsker å videreføre dialogen rundt disse forbedringsområdene med myndighetene, slik at kvaliteten og effektiviteten på handelen øker ytterligere.

Videre mener Energi Norge at en bør etterstrebe et mer transparent marked, unngå særnorske løsninger og oppdatere bransjenormen slik at bransjen har en del felles kjøreregler. Energi Norge skal i 2019 starte arbeidet med å oppdatere *Bransjenormen for opprinnelsesgaranterte kraftavtaler*. Dette vil skje i samråd med Forbrukerrådet og/eller andre forbrukermyndigheter.

Grunnrentebeskatning mv. på inntekter fra salg av opprinnelsesgarantier

Energi Norge er imot en grunnrentebeskatning av opprinnelsesgarantier. Fornybarnæringen er i dag en av de næringene som beskattes høyest, og en økning av skattetrykket gjennom en tenkt grunnrenteskatt på opprinnelsesgarantier vil redusere konkurransekraften og investeringstakten til næringen ytterligere. Det er også paradoksalt at en ønsker å redusere insentivene til å investere i fornybar energi i en tid der samfunnet, mer enn noen gang, etterspør klimaløsninger og grønn verdiskaping. I det nylig oppnevnte ekspertutvalget for vannkraftbeskatning, som er ledet av Per Sanderud, er hovedoppgaven å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren. Innføring av grunnrentebeskatning av opprinnelsesgarantier vil øke sannsynligheten for at disse samfunnsøkonomisk

lønnsomme tiltakene uteblir.

Videre risikerer man at forskjeller i skattleggingen av fornybarnæringen mellom land, som tidligere vist gjennom ulike avskrivningsreglene for vindkraftproduksjon i Sverige og Norge, vil føre til at investeringer i fornybar energi skjer i Sverige og ikke Norge hvis en velger å innføre grunnrenteskatt på opprinnelsesgarantier. Grunnrenteskatt på opprinnelsesgarantier fra vannkraft vil også reise spørsmål om konkurransevridning og diskriminering mellom produksjonsteknologier for kraftproduksjon. Ser en på de observerte markedsprisene for opprinnelsesgarantier i dag, vil det i tillegg føre til ca. tre ganger så høy skattlegging av de garantiene som har lavest verdi i markedet.

En grunnrenteskatt vil også fjerne viktige inntekter for eierkommuner og eierfylkeskommuner. Ordningen gir i dag viktige bidrag til lokalsamfunn rundt i hele Norge. Se vedlegg 1 med oversikt over lokale og regionale inntekter.

Vi er også tvilende til om grunnrenteskatt lar seg gjennomføre praktisk på grunn av prisdannelsen og mangelen på én referansepris.

Vi ber departementet om å ta kontakt hvis det er noen spørsmål til vårt høringsvar eller andre forhold vedrørende opprinnelsesgarantiordningen og NVEs varedeklarasjon for strøm.

Vennlig hilsen
Energi Norge



Knut F. Kroepelien
Direktør



Lars Ragnar Solberg
Næringspolitisk rådgiver

Vedlegg

1. Informasjon om opprinnelsesgarantiens betydning for norske fylker og kommuner
2. RE-Source erklæringen
3. Juridisk betenkning

Kopi: NVE, NHO, Statnett