

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

energimeldingen@oed.dep.no

Oslo, 09.12.2015

Stortingsmelding om energipolitikken Avsluttende innspill fra Norsk Teknologi

Bakgrunn

Den 9. desember gjennomfører Olje- og energidepartementet et avsluttende innspillsmøte til den kommende stortingsmeldingen om en helhetlig energipolitikk. Norsk Teknologi utdyper i det nedenstående våre avsluttende innspill som vi vil presentere på møtet.

Norsk Teknologi er en landsforening tilsluttet NHO. Norsk Teknologi organiserer de fire bransjeforeningene Heisleverandørenes landsforening (HLF), INTEGRA – foreningen for tekniske systemintegratorer, Foreningen for Ventilasjon, Kulde og Energi (VKE) og NELFO – Foreningen for EL og IT-Bedriftene. Til sammen har Norsk Teknologis bransjeorganisasjoner om lag 1600 bedrifter med 33 000 ansatte, og bedriftene omsetter årlig for om lag 30 milliarder kroner. Det er våre medlemsbedrifter, de tekniske entreprenørene, som installerer alt av teknisk funksjonalitet, herunder tekniske anlegg i bygninger, skip og i offshoreinstallasjoner, installasjon av ladepunkter for elektriske kjøretøy, samt leverer installasjons-, montør- og entreprenørtjenester til nettselskapene i Norge.

Oppsummering av våre tidligere innspill

Norsk Teknologi oversendte sine innspill til departementet den 1. desember 2014. Våre viktigste innspill og anbefalinger til OED var den gang som følger:

- Det finnes et stort økonomisk potensial for energieffektivisering i Norge. En realisering av dette potensialet forutsetter et målorientert og samordnet virkemiddelapparat, der vi evner å vri dagens ensidige fokus på økt forsyning til effektivt forbruk.
- Enovas mandat må endres slik at foretaket bidrar til en realisering av klimaforlikets målsettinger.
- NVEs beregning av nasjonal varedeklarasjon må utelukkende baseres på fysisk energimiks og den må ikke korrigeres for finansiell handel med opprinnelsesgarantier.
- KMD må fjerne regulatoriske restriksjoner på bruk av elektrisitet i byggeforskriftene.

Våre tidligere innspill reflekterte i stor grad vår mangeårige bekymring over at offentlige virkemidler i energiforsyningen på enkelte områder har hatt som formål å redusere eller hindre sluttbrukers adgang til bruk av elektrisitet. Vi ser imidlertid tydelige tegn til at de politiske rammebetingelsene endres, i tråd med en erkjennelse av at elektrisiteten er en viktig del av løsningen på klimautfordringene. Et eksempel på dette er nylige vedtatte endringer i byggeforskriftene som har fjernet de regulatoriske restriksjoner på bruk av elektrisitet til varmeformål i bygg.

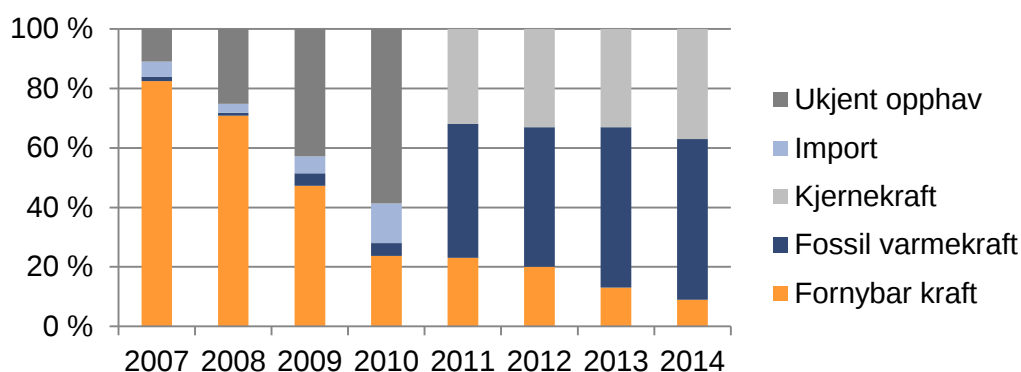
Dessverre er fremstillingen av elektrisitetens klimaegenskaper fortsatt en stor utfordring i deler av virkemiddelapparatet både hos Enova og NVE. Det er derfor fortsatt et behov for at energimeldingen adresserer denne problemstillingen.

Juridisk grunnlag for endring i nasjonal varedeklarasjon av kraftleveranser

I vårt innspill fra desember 2014 redegjorde vi for hvordan NVEs offisielle varedeklarasjon for kraftleveranser sår tvil om elektrisitetens klimaegenskaper. Vi argumenterte at fremstillingen til NVE er svært uheldig fordi den skaper et uriktig bilde av hvilke energi- og klimakonsekvenser som utløses ved bruk av elektrisitet. Det skaper følgende utfordringer:

- NVEs varedeklarasjon skaper usikkerhet om utslippskonsekvenser ved elektrifisering av transport og petroleumssektoren
- NVEs varedeklarasjon gir inntrykk av at det er klimavennlig å legge om fra elektrisitet til gass
- NVEs varedeklarasjon skaper usikkerhet om klimaegenskapene til norske industrivarer og norske industribedrifter
- NVEs varedeklarasjon gir inntrykk av at elektrisitet er årsaken til – og ikke løsningen på klima- og energiutfordringene

Figuren under illustrerer utviklingen i NVEs varedeklarasjon for kraftleveranser i perioden 2007-2014.



NVEs beregning av varedeklarasjon for kraftleveranser baserer seg på europeisk handel med opprinnelsesgarantier. Både varedeklarasjonen til NVE og handelen med opprinnelsesgarantier er omstridt og kontroversiell. Norsk Teknologi var derfor særdeles positive til uttalelser fra OED i Teknisk Ukeblad fra august 2012. I artikkelen uttalte

daværende statssekretær Ane Hansdatter Kismul (Sp) i Olje- og energidepartementet følgende:

«Det er ingen tvil om at norsk energiproduksjon er ren, den er kanskje den reneste i verden. Industrien i Norge baserer sin produksjon på denne strømmen, og belaster miljøet mye mindre enn andre steder i verden. Dette vet folk flest. [...] Men det er klart at om man drar denne type ordning ut i det outrerte, så kan man få inntrykk av at virkeligheten er annerledes enn den egentlig er. Vi kommer imidlertid til å gjøre det vi kan for å kommunisere at kraften som produseres og brukes i Norge er fornybar.»

Statssekretæren ga imidlertid inntrykk av at EU setter begrensninger for hvordan vi kan tilpasse oss ordningene med varedeklarasjoner og opprinnelsesgarantier:

«Dette er en ordning som er skapt av EU for å løse oppgaver som EU ønsket løst, ordningen var aldri designet for norske forhold. Vi er nødt til å ta direktivet som det er.»

I den norske energi- og klimadebatten synes det å råde en usikkerhet om i hvilken grad EU gjennom eldirektiv 2 legger føringer for utarbeidelsen av nasjonal varedeklarasjon for kraftleveranser. Enkelte har en oppfatning om at norske myndigheter må adoptere de retningslinjer som er utformet i det europeiske «RE-DISS prosjektet». Norsk Teknologi har derfor sammen med Elektroforeningen bedt partner Mona Søyland og partner Jan Magne Juuhl-Langseth i advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig om å gjennomføre en EØS-rettslig betraktning knyttet til NVEs frihetsgrader i forhold til beregning og visuell utforming av den nasjonale varedeklarasjonen. Den juridiske betraktningen, som er vedlagt dette innspillet, konkluderer entydig med at *«det er et vesentlig nasjonalt handlingsrom, og at NVE ikke er forpliktet til å presentere varedeklarasjonene for kraft på den måte dette praktiseres i dag»*.

Norsk Teknologi anbefaler derfor at departementet adresserer utfordringene knyttet til bruken av varedeklarasjon for kraftleveranser og opprinnelsesgarantier i energimeldingen. Herunder håper vi departementet redegjør for kommende endringer i NVEs praksis, samt hvilke tiltak departementet planlegger å gjennomføre for å kommunisere at kraften som produseres og brukes i Norge er fornybar.

Behov for endring av formål og målstruktur i gjeldene Enova-avtale

Enovas gjeldene avtale med OED varer ut 2016 og er en utvidelse av avtalen som ble signert 28. juni 2012. I kjølvannet av energimeldingen må OED og Enova inngå en ny avtale som skal gjelde for perioden 2017-2020. Den 15. juni 2015 inviterte OED og Enova ulike representanter fra næringsliv, bransje- og interesseorganisasjoner til et innspillsmøte for å få kommentarer til avtalens innhold og utforming. Norsk Teknologi ga da en rekke kommentarer som vi mener også har stor relevans for utformingen av den kommende energimeldingen, og disse kommentarene er derfor også vedlagt dette innspillet.

I korte trekk mener Norsk Teknologi at dagens avtale mellom Enova og OED ikke reflekterer de energi- og klimapolitiske målsetningene som er nedfelt i klimaforliket og regjeringsplattformen. Den 24. november 2015 publiserte Riksrevisjonen en rapport som underbygger vår oppfatning. Ifølge Riksrevisjonen har Enovas støtteordninger for å

redusere energibruk i bygg hatt svært liten effekt. Enovas arbeid må derfor bli mer målrettet, gitt klimaforlikets og regjeringens ambisjoner om energieffektivisering og utfasing av fossil fyringsolje.

Med vennlig hilsen

Norsk Teknologi



Tore Strandskog
Direktør næringspolitikk

Vedlegg:

- Notat til Olje- og energidepartementet fra Norsk Teknologi, datert 15. juli 2015.
Sak: Revisjon av OEDs avtale med Enova
- Notat utarbeidet av advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig om rettslig ramme for utforming av varedeklarasjon av kraftleveranser, datert 7. desember 2015.

NOTAT

Til: Olje- og energidepartementet

Fra: Norsk Teknologi

Dato: 2015-07-15

Sak: Revisjon av OEDs avtale med Enova

Bakgrunn

Enovas gjeldene avtale med OED varer ut 2016 og er en utvidelse av avtalen som ble signert 28. juni 2012. OED og Enova er nå i ferd med å utforme en ny avtale som skal gjelde for perioden 2017-2020. I den forbindelse inviterte OED og Enova ulike representanter fra næringsliv, bransje- og interesseorganisasjoner til et innspillsmøte den 15. juni, der det ble bedt om kommentarer til avtalens innhold og utforming.

Norsk Teknologi fikk anledning til å komme med våre innspill på møtet. Hensikten med dette notatet er å redegjøre for disse innspillene i ytterligere detalj. Innspillene reflekterer vår oppfatning om at Enova-avtalen bør endres slik at arbeidet blir mer målrettet, gitt klimaforlikets og regjeringens ambisjoner om energieffektivisering og utfasing av fossil fyringsolje.

Behov for endring av formål og målstruktur i gjeldene Enova-avtale

Norsk Teknologi mener Enovas virksomhet må målstyres etter de retningslinjer som er lagt i klimaforliket (2012) og Sundvollen-erklæringen (2013). I Sundvollen-erklæringen heter det blant annet at regjeringen vil føre en offensiv klimapolitikk, sikre utfasing av fossil olje, samt fremme en sak om et ambisiøst og kvantifiserbart nasjonalt mål for energieffektivisering. Det heter også at regjeringen vil gjennomgå Enovas rolle for å målrette arbeidet bedre. Norsk Teknologi mener dagens avtale mellom Enova og OED ikke godt nok reflekterer de energi- og klimapolitiske målsetningene som er nedfelt i klimaforliket og regjeringsplattformen.

I gjeldende avtale mellom OED og Enova henvises det til Enovas stiftelsesdokument, der det heter at Enova skal fremme en «miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon». Begrepet «miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon» er imidlertid ikke entydig definert i stiftelsesdokumentet, noe som gir grunnlag for ulike tolkninger om hvilke konkrete tiltak Enova skal fremme. Den praktiske fortolkningen i gjeldende avtale mellom OED og Enova er at de skal «styrke forsyningssikkerheten og redusere utslippene av klimagasser».

Avtaleformuleringen om at Enova skal «styrke forsyningssikkerheten og redusere utslippene av klimagasser» har i praksis ført til at Enova utformer støtteprogrammer innen bygg og varme for å redusere forbruket av elektrisitet, hovedsakelig gjennom å støtte tiltak for å konvertere forbruk av elektrisitet til varmeformål til andre klimanøytrale energibærere samt (i begrenset grad) gjennom å støtte rene effektiviseringstiltak. Ifølge Enova vil redusert bruk av elektrisitet bedre forsyningssikkerheten, og ved å tillegge elektrisitet en fiktiv utslippsfaktor (CO₂ per kWh), mener Enova at de også kan rapportere reduserte klimagassutslipp som følge av redusert bruk av elektrisitet.

Forsyningssikkerhet

Norsk Teknologi er, som OED, opptatt av å opprettholde god forsyningssikkerhet. Vår vurdering er at forsyningssikkerheten er god i dag, og perspektivene for fremtiden er også svært gode. Flere fremholdt samme syn i sine innlegg i møtet 15. juni.

Vi stiller derfor spørsmålsteget ved Enovas redegjørelse for forsyningssikkerheten, både i møtet 15. juni og i et dialogmøte hos NHO den 10. juni, hvor det ble sagt at dagens situasjon med kraftoverskudd kan vise seg å bli kortvarig. En gang mellom år 2020 og 2030 kan Norge gå fra overskudd til underskudd, sa Enova i møtet 10. juni hos NHO. Dette bygger de på, slik vi forstår det, selektiv bruk av en energiframskrivingsrapport fra forskningssenteret Centre for Sustainable Energy Studies ved NTNU (CenSES)¹. Som del av denne rapporten ligger scenarioanalyser for framskriving av energibruken.

Enova bygger sitt resonnement på scenariet «Høy» i CenSES-rapporten. I et slikt scenario vil industrien øke elforbruket med ca. 40 % i 2050 (70 TWh/år) sammenlignet med 2010 (49 TWh/år). Scenarioet inkluderer dessuten at det ikke gjennomføres energieffektiviseringstiltak. I scenariet «Høy» vil elforbruket være 37 TWh høyere i 2050 sammenlignet med 2010.

Det er verd å merke seg at CenSES-rapporten også har flere andre scenarier, bl.a. en referansebane (som reflekterer dagens og vedtatt politikk og kjente investeringsbeslutninger) og scenarier som også tar høyde for at energieffektivisering blir realisert av rasjonelle beslutningstakere og hjulpet av produktreguleringer og støtteordninger. Det er også scenarier for lavere økonomisk aktivitet. Alle de andre scenariene gir andre framskrivninger av elforbruket i 2050 (utfallsrom fra - 9 TWh/år til + 20 TWh/år sammenlignet med 2010).

På bakgrunn av dette ber vi OED nøye kvalitetssikre hva Enova legger til grunn for sin virkelighetsforståelse rundt forsyningssikkerheten i tiårene fremover.

Vi vil hevde, som tidligere, at det er flere ting som tyder på at dagens gode forsyningssikkerhet vil bedres ytterligere i årene som kommer. De mer realistiske scenariene i CenSES-rapporten underbygger også dette.

Statnett, som gjennom forskrift for systemansvaret har det overordnede ansvaret for forsyningssikkerheten i Norge, skriver også i sin nettutviklingsplan for 2015 at forsyningssikkerheten i Norge er god, på kort og lang sikt, både når det gjelder tilgang på energi og effekt.

I år med normal nedbør og temperatur har Norge et overskudd på fornybar kraft, både i form av effekt og energimengde. Som følge av ordningen med elsertifikater vil Norge trolig øke årlig fornybar kraftproduksjon med om lag 5-10 % frem mot 2020. Med begrenset vekst i energibruken og økt satsing på energieffektivisering vil dette innebære at forsyningssikkerheten er vel ivaretatt. Norsk Teknologi mener således at forsyningssikkerhet ikke lenger skal være en hovedprioritet for Enova.

Klimagassutslipp

Norsk Teknologi mener at det heller ikke finnes klimamessige argumenter for å stimulere til konvertering bort fra elektrisk energibruk. Norge har de siste 15 årene hatt en fornybarandel i kraftforsyningen på over 100 % i henhold til beregningsprinsippene i EUs fornybardirektiv. Videre må Enova erkjenne at kraftforsyningen uansett er underlagt EUs utslippshandelssystem (EU ETS), der de totale utslippene i europeisk kraftforsyning og industri reguleres ut ifra mengden omsettbare utslippstillatelser (CO₂-kvoter) i markedet.

¹ CenSES - energiframskrivninger mot 2050. Rapport IFE/KR/E-2014/003
http://www.ntnu.no/documents/7414984/0/CenSES-Energiframskrivning+Rapport_final.pdf/13bfdaff-d1ea-4c0f-9553-7bd48ac6fc2f

Økt bruk av elektrisitet genererer altså ikke økte utslipp. Tvert imot er elektrifisering av samfunnet en forutsetning for realisering av et fremtidig lavutslippssamfunn. Elektrisiteten kan produseres fra en rekke ulike lavutslippsteknologier, den gir ingen miljø- eller klimakonsekvenser i sluttbruk, samt at den kan erstatte store mengder fossilt energibruk, særlig til oppvarming og transport.

Norsk Teknologi ber OED påse at Enova i sin kommunikasjon og i sine virkemidler setter et tydelig skille mellom CO₂-nøytrale og fossile energibærere. I rapporteringen av klimamessige effekter av elektrisitetsbruk må Enova slutte med fiktive utslippsregnskaper og istedenfor følge SSBs og Miljødirektoratets retningslinjer for rapportering av klimagassutslipp.

For å redusere klimagassutslippene må Enova videre arbeide for å redusere utslipp fra bruk av fossile brenslers hos sluttbruker. For elektrisitet og andre CO₂-nøytrale energibærere må Enova arbeide for å øke energieffektiviteten på teknologinøytral basis.

Våre anbefalinger for endret formål og tilhørende målstruktur i Enova-avtalen

På bakgrunn av ovenstående mener Norsk Teknologi at Enovas formål og tilhørende målstruktur bør endres, slik at organisasjonen arbeider for en omlegging av eksisterende energibruk langs to følgende dimensjoner, som begge har god forankring i Klimaforliket og regjeringsplattformen:

- Mer effektiv energibruk:
 - Mål utformes som TWh mål, for mengde spart energi.
 - Teknologinøytral innretning, men avtalen kan også inneholde mål pr. sektor.
 - Avtalen må stimulere umoden teknologi (eks. lokal energiproduksjon og -lagring).
 - Utover ren tiltaksstøtte må avtalen stimulere til at det gjøres grep for å redusere markedssvikt for energieffektivisering i ulike markeder.
- Konvertering av fossil energibruk til CO₂-nøytrale alternativer:
 - Mål innrettes for å gi støtte til å fjerne problemet, dvs. fase ut bruk av fossile brenslers hos sluttbruker.
 - Avtalen må ikke gi føring på hvilken løsning sluttbrukeren velger, bare den er CO₂-nøytral.
 - Måltall kan knyttes til volum av installasjoner som skal fjernes (antall eller relativt i %).

I innspillmøtet 15. juni ble det reist spørsmål om Enova også burde ha et effektmål i fremtiden. Norsk Teknologi er blant dem som mener det ikke er en god ide. Vi har i teksten redegjort for at forsynings-sikkerheten i Norge vil være god på kort og lang sikt, både når det gjelder tilgang på energi og effekt. Eventuelle effektutfordringer vil være av lokal/regional karakter og disse må løses (og blir løst) med mer treffsikre virkemidler enn Enovas virkemidler.

Behov for endring av resultatrapportering

I 2010 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av Enovas drift og forvaltning². Riksrevisjonen foretok en oppfølging av denne forvaltningsrevisjonen i 2013. Begge gangene konkluderte Riksrevisjonen med at dagens resultatmål, i form av «kontraktsfestede resultater», ikke gir et godt bilde av de energi-resultater som Enova faktisk leverer. Riksrevisjonen skrev blant annet følgende:

² Riksrevisjonen. *Dokument 3:6 (2009–2010)*

«Ut fra opparbeidet kunnskap om forholdet mellom kontraktsfestede, sluttrapporterte og realiserte resultater for det enkelte prosjekt er det dermed klart at endelig realisert resultat vil bli vesentlig svakere enn de målene som Stortinget har satt.»

Norge har en rekke kvantifiserte målsetninger og internasjonale forpliktelser relatert til energi og klima. Disse målene beskriver hva vi ønsker å oppnå i form av realiserte resultater. I Sundvollen-erklæringen skriver regjeringen at den ønsker å fase ut bruk av fossil olje til varmeformål innen 2020, og at det skal utformes en egen kvantifisert målsetning for energieffektivisering.

Norsk Teknologi mener at Enovas praksis med rapportering av «kontraktsfestede resultater» må endres til å rapportere «sluttrapporterte resultater», slik at man i større grad kan vurdere i hvilken grad Enova bidrar til realisering av de sentrale politiske mål i energi- og klimapolitikken.

I forbindelse med revisjonen av Enova ble det hevdet at grunnen til at «realiserte resultater» ikke er benyttet som målindikator tidligere, er at Enovas virksomhet er langsiktig og at det tar lang tid fra en prosjekteier kontraktsfester et energieresultat til resultatet er realisert i markedet. Dette problemet kan imidlertid løses ved å utvide Enovas 4-årige avtaleperiode til 2030. Dette vil også være forenelig med argumentet om at Enovas virksomhet skal være langsiktig. En forlengelse av Enovas avtaleperiode kan kombineres med jevnlige kontrollstasjoner slik at man sikrer en best mulig langsiktig resultatoppnåelse i statsforetaket.

Reelle potensialer og kilder til markedssvikt for energieffektivisering i bygg

I Norge er det gjennom en rekke studier identifisert et stort teknisk og økonomisk potensial for energieffektivisering av bygg. Disse studiene skiller seg dessverre klart fra Enovas egen «Potensial-barrierestudie» som ble gjennomført i 2012³.

Norsk Teknologi mente, når studien ble presentert i 2012, at studien bygget på forutsetninger som var svært uheldige⁴, med det resultat at det etterlatte inntrykk ble at energieffektivisering i bygg både er fryktelig dyrt og vanskelig. Ifølge studien fantes det ikke noe lønnsomt potensial for energieffektivisering av boliger bygd de siste førti årene. I vår kritikk viste vi til at Enova i sin metodiske tilnærming valgte å se bort i fra de enkle og rimelige tiltakene og rette fokuset mot dyre og omfattende tiltak. Tilnærmingen medførte at man utelukket potensialet som ligger i enkle og kostnadseffektive tiltak, alt fra bruk av sparepærer og tetningslister, til installasjon av energieffektiv belysning, varmestyring og varmegjenvinning til toppsystemer som sikrer integrasjon av tekniske anlegg og effektiv energiforvaltning.

Videre mente vi at studien presenterte en ufullstendig beskrivelse av de reelle barrierene mot energieffektivisering i den norske bygningsmassen. Norsk Teknologi synes det er svært uheldig at Enova fortsatt i 2015 legger denne studien til grunn i utforming av sine programmer. Dette medfører at man undervurderer potensialet og følgelig nedprioriteres innsatsen innen energieffektivisering i bygg, samt at resultatene uteblir fordi man søker å adressere gale barrierer og kilder til markedssvikt.

³ Enovas potensial- og barrierestudie - Energieffektivisering i norske bygg fra 2012, med underliggende delrapporter

⁴ I studien ble utførende konsulenter bedt om å vurdere effekten (energisparing og kostnad) av å oppgradere eksisterende bygningsmasse til TEK10 (fullt ut). For boliger ble kostnaden vurdert til 873 milliarder kroner.

Det finnes en rekke andre og mer betydningsfulle barrierer og kilder til markedssvikt som hindrer forbrukere i å hente ut det økonomiske potensialet for energieffektivisering. Gjennom sitt mangeårige arbeid med energieffektivisering har Norsk Teknologi identifisert følgende hovedutfordringer:

- Kompetansemangel hos innkjøpere.
- Beslutningstakers risikoaversjon.
- Uoversiktlig leverandørmarked.
- Eier-leier problematikken (principal-agent).
- Manglende tilgang på kapital/likviditet.

I 2012 vedtok EU energieffektiviseringsdirektivet. Direktivet har blant annet til hensikt å utvikle et fungerende marked for energitjenester, og pålegger medlemsstatene å arbeide målrettet med å eliminere markedsbarrierer mot energieffektivisering. Norsk Teknologi mener det er naturlig at Enova-avtalen tilrettelegger for oppbyggingen av et energitjenestemarked også i Norge, selv om direktivet foreløpig ikke er formelt innlemmet i EØS-avtalen. Konkrete tiltak i den forbindelse kan være:

- Utvidet merkeordning «Enova anbefaler».
- Utvikling av sektortilpassede EPC-kontrakter (Enova-kontraktsmal).
- Utvikling av sektortilpassede leieavtaler.
- Tilrettelegging for data og verktøy for lønnsomhetsanalyser.
- Garanti for avkastning på investeringer.
- Uformell liste over tilgjengelige energitjenesteselskap.

Oppsummert våre forslag til endringer i avtalen mellom OED og Enova

I det ovenstående redegjør Norsk Teknologi for gode endringer i Enovas mandat som vil sikre at statsforetaket i større grad bidrar til en realisering av politiske målsetninger knyttet til energieffektivisering og utfasing av fossilt brensel.

Oppsummert foreslår vi følgende:

- Å endre formål og målstruktur som følger av gjeldende politiske prioriteringer.
- Å etablere resultatmål som reflekterer kommende kvantifisert nasjonalt mål for energieffektivisering og mål om utfasing av fossilt brensel til oppvarming.
- Å innføre målrapportering basert på sluttrapporterte resultater.
- Å utforme virkemidler som bidrar til utvikling av markeder for energitjenester.

Til: Norsk teknologi

Fra: Mona Søyland og Jan Magne Juuhl-Langseth

Ansvarlig advokat:
Mona Søyland

Vår ref.:
20126519 MOS/JJU

Oslo
7. desember 2015

Opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon ved kraftleveranser

1 Bakgrunn

Formålet med dette notatet er å belyse hvilket nasjonalt handlingsrom som foreligger ved presentasjon og utforming av varedeklarasjoner for kraft. Deklarasjonene utarbeides av NVE i tråd med gjeldende regelverk. Bakgrunnen for notatet er at presentasjonen av varedeklarasjonen i visse sammenhenger kan fremstå som villedende, og spørsmålet er derfor om det finnes et nasjonalt handlingsrom til å presentere denne annerledes uten å bryte med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Vår konklusjon er at det er et vesentlig nasjonalt handlingsrom, og at NVE *ikke* er forpliktet til å presentere varedeklarasjonene for kraft på den måte dette praktiseres i dag.

2 Varedeklarasjoner for kraft i EU og EFTA EØS-statene

Flere av EØS-landene og Sveits har valgt å basere nasjonale ordninger med varedeklarasjon av kraftleveranser på en metodikk utarbeidet i et prosjekt med navnet RE-DISS I.¹ Dette er formelt sett et uforpliktende samarbeid, og er ikke basert på bindende EU-lovgivning i form av direktiv eller forordning.

Prosjektet ble likevel gjennomført blant annet med finansiering fra EU-kommisjonen, som er positiv til en harmonisert tilnærming fra land til land, og det uforpliktende samarbeidet er senere videreført som RE-DISS II:

"RE-DISS II, the second project phase, has been launched in April 2013 and aims at overcoming the still existing shortfalls in coordination and implementation of related policies in the EU28, Norway, Switzerland and Iceland. Competent Authorities of these countries are the major target group, but the project will also produce recommendations dedicated to electricity market players. RE-DISS II promotes and organises exchange of experience among Competent Authorities. The project team will also endeavour to bring individual support to European Competent Authorities for GO and / or Disclosure requiring assistance to improve their systems in place."²

¹ <http://www.reliable-disclosure.org/>

² Se websiden i fotnote 1.

EU-reglene (se beskrivelsen av direktivene under pkt. 4 nedenfor) innebærer at en kraftleverandør som kjøper såkalte opprinnelsesgarantier for fornybar energi³ vil kunne tilby sine kunder kraft med en varedeklarasjon basert på innholdet i opprinnelsesgarantiene. EU-regelverket er ment å sikre at produsenter av elektrisk energi på anmodning kan få utstedt garantier som bekrefter at en gitt mengde elektrisk energi er produsert fra en spesifisert energikilde på spesifisert tid og sted.

Det er likevel ganske betydelige forskjeller fra land til land innenfor samarbeidet, og metodikken som skal benyttes for gjensidig anerkjennelse er ikke bindende:

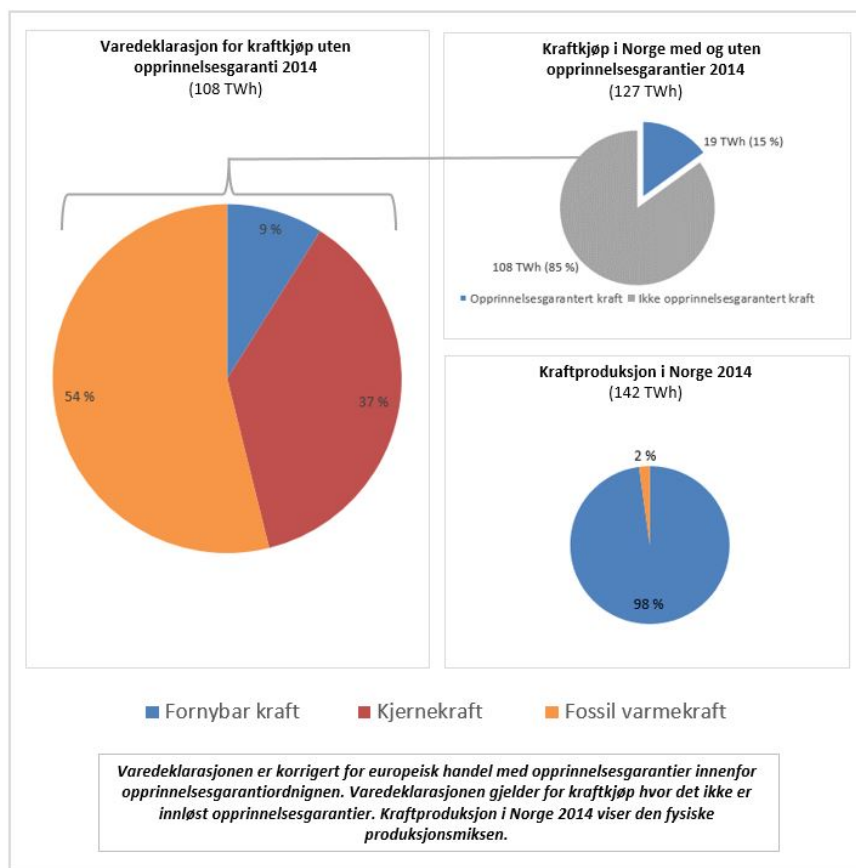
"The proposed recommendations for recognition criteria by RE-DISS II are not binding for any Member State. In fact, they should support Member States in defining national criteria for recognition. The recommendations or parts of it can be used on a voluntary basis by the Member States."⁴ (Vår understreking.)

Det som er felles, og som støttes av den EU-lovgivning som beskrives nedenfor, er at de leverandører som ikke kjøper opprinnelsesgarantier vil få en varedeklarasjon bestående av den resterende produksjonsmiksen i EØS, hvor produksjonen tilknyttet "lovbestemte" opprinnelsesgarantier er trukket ut. Flere EU-land samarbeider også om organisering av utstedelse og handel av opprinnelsesgarantier gjennom organisasjonen "Association of Issuing Bodies", men vi vil ikke gå nærmere inn på dette her.

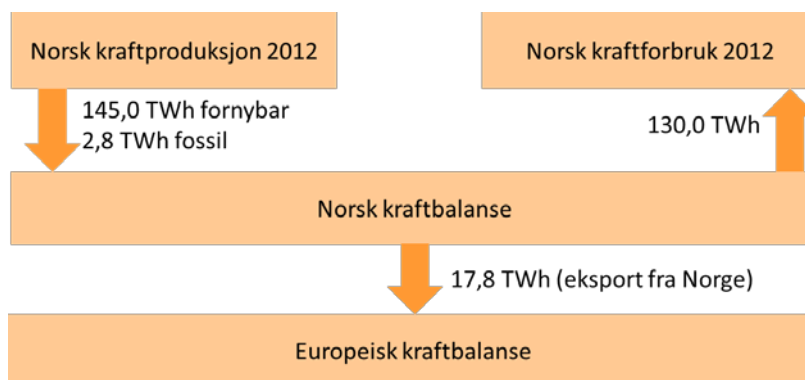
Varedeklarasjonen som utarbeides av NVE er korrigert for europeisk handel med opprinnelsesgarantier og er basert på beregningen av såkalt European Attribute Mix (Europeisk restmiks) for Norge. Deklarasjonen for 2014 er presentert slik av NVE:

³ En garanti som bekrefter at en gitt mengde elektrisk energi er produsert fra en spesifisert energikilde, se beskrivelsen av regelverket under pkt. 3 nedenfor.

⁴ http://www.reliable-disclosure.org/upload/206-WP4.2_Country_status_on_recogniton_update2015_final.pdf



Det er denne informasjonen forbrukerne "ser" på sine elektrisitetsfakturaer, og presentasjonen gir klart inntrykk av at den kraften norske forbrukere får i sine stikkontakter er "uren". Dette er imidlertid ikke riktig. Grunnen er at den *fysiske* leveransen av kraft i Norge er helt annerledes enn det varedeklarasjonen gir inntrykk av. Om man ser på den norske kraftbalansen er bildet som kjent et helt annet hva gjelder fysiske leveranser av kraft til norske brukere:



Kraftbalansen viser at det fysiske konsumet av fornybar kraft i Norge er det klart høyeste i Europa. Forbrukerne får imidlertid inntrykk av det motsatte gjennom den informasjon NVE pålegger leverandørene å gi. Forklaringen på det manglende samsvaret er – ironisk nok – nettopp den skyhøye andelen av fornybar kraftproduksjon i Norge. Kraftprodusentene nyter nemlig godt av å kunne selge utstedte opprinnelsesgarantisertifikater, og når denne andelen er godt over 50 % av den europeiske totalen, så er ubalansen mellom fysisk produksjon, konsum og varedeklarasjon i det norske markedet

kolossal. Vi har forstått det slik at omtrent 93 % av samlet norsk fornybar energiproduksjon er omfattet av systemet med opprinnelsesgarantier.

3 Den gjeldende norske regulering

Det følger av energiloven § 4-3 fjerde ledd at:

"Den avregningsansvarlige (...) plikter å utstede opprinnelsesgarantier for produsert elektrisk energi etter anmodning fra berettigede produsenter. Departementet gir forskrifter om utforming og gjennomføring av ordningen, herunder om berettiget produksjon, utstedelse, innhold i og innløsning av opprinnelsesgarantier, gebyr for utstedelse, rapportering og kontroll mv."

Det er gitt forskrift til gjennomføring av loven:⁵

"Forskriften skal sikre at alle produsenter av elektrisk energi på anmodning kan få utstedt garantier som bekrefter at en gitt mengde elektrisk energi er produsert fra en spesifisert energikilde på spesifisert tid og sted, samt legge til rette for registrering, omsetning og innløsning i et elektronisk register for slike garantier. Forskriften skal legge grunnlaget for et pålitelig verktøy for dokumentasjon av produksjon av elektrisk energi i Norge."

Forskriften legger grunnlaget for at all elektrisitetsproduksjon skal kunne få utstedt opprinnelsesgarantier. Forskrift om opprinnelsesgarantier er ment å gi det rettslige grunnlag for utstedelse, overføring og innløsning av opprinnelsesgarantier. I fornybardirektivet artikkel 2 (j) defineres opprinnelsesgaranti som et elektronisk dokument, hvis eneste funksjon overfor en sluttkunde er å dokumentere at en gitt andel eller mengde av energi er produsert fra fornybare energikilder, i tråd med kravene nedfelt i direktiv 2003/54/EF artikkel 3 nr. 6 (beskrevet under pkt. 4 nedenfor). Regelverket var ment som en klargjøring av hjemmelsgrunnlaget for den tidligere ordningen med den avregningsansvarliges utstedelse av opprinnelsesgarantier knyttet til direktiv 2001/77 om fremme av elektrisitet produsert fra fornybar energi i det indre elektrisitetsmarkedet ("fornybardirektivet").

NVE utarbeider årlig varedeklarasjonene beskrevet under pkt. 1 ovenfor med hjemmel i "Forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester". Forskriften er nærmere beskrevet nedenfor, og det er også EU-reglene samt NVEs metodikk ved fremstilling og presentasjon av varedeklarasjonene. De gjeldende EU- og EØS-reglene beskrives først.

4 EU- og EØS-reglene

EØS-komiteen har tidligere besluttet at fornybardirektivet oppheves med virkning fra 1. januar 2012. Samtidig ble Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/28/EF av 23. april 2009 om fremming av bruk av energi fra fornybare kilder innlemmet i EØS-avtalen.

I Prop. 4 S (2011–2012) – proposisjon til Stortinget om *"Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2009/28/EF om å fremme bruken av energi fra fornybare kilder (fornybardirektivet)"* pkt. 2 heter det følgende:

"Gjennomføring av fornybardirektivet nødvendiggjør ikke lovendringer, men enkelte mindre forskriftsendringer. Direktivet artikkel 15 om opprinnelsesgarantier og artikkel 16 om tilgang til og

⁵ Forskrift om opprinnelsesgarantier for produksjon av elektrisk energi (FOR-2007-12-14-1652).

drift av nettet nødvendiggjør endringer i forskrifter fastsatt av Olje- og energidepartementet og NVE i medhold av energiloven; nærmere bestemt forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffen av 11. mars 1999 nr. 302 (kontrollforskriften), forskrift om opprinnelsesgarantier for produksjon av elektrisk energi av 14. desember 2007 nr. 1652 og forskrift om systemansvaret i kraftsystemet av 7. mai 2002 nr. 0448 (systemansvarsforskriften)."

Direktivet er ikke oversatt til norsk. Direktivets artikkel 15 lyder slik i engelsk og dansk språkversjon i konsolidert utgave (med våre uthevninger):

<i>Article 15</i> Guarantees of origin of electricity, heating and cooling produced from renewable energy sources 1. For the purposes of proving to final customers the share or quantity of energy from renewable sources in an energy supplier's energy mix in accordance with Article 3(6) of Directive 2003/54/EC, Member States shall ensure that the origin of electricity produced from renewable energy sources can be guaranteed as such within the meaning of this Directive, in accordance with objective, transparent and non-discriminatory criteria. 2. To that end, Member States shall ensure that a guarantee of origin is issued in response to a request from a producer of electricity from renewable energy sources. Member States may arrange for guarantees of origin to be issued in response to a request from producers of heating and cooling from renewable energy sources. Such an arrangement may be made subject to a minimum capacity limit. A guarantee of origin shall be of the standard size of 1 MWh. No more than one guarantee of origin shall be issued in respect of each unit of energy produced. Member States shall ensure that the same unit of energy from renewable sources is taken into account only once. Member States may provide that no support be granted to a producer when that producer receives a guarantee of origin for the same production of energy from renewable sources. The guarantee of origin shall have no function in terms of a Member State's compliance with Article 3. Transfers of guarantees of origin, separately or together with the physical transfer of energy, shall have no effect on the decision of Member States to use statistical transfers, joint projects or joint support schemes for target compliance or on the calculation of the gross final consumption of energy from renewable sources in accordance with Article 5. ▼B 2009L0028 — EN — 01.07.2013 — 001.001 — 37 3. Any use of a guarantee of origin shall take place within 12 months of production of the corresponding energy unit. A guarantee of origin shall be cancelled once it has been used. 4. Member States or designated competent bodies shall supervise the issuance, transfer and cancellation of guarantees of origin. The designated competent bodies	<i>Artikel 15</i> Oprindelsesgaranti for elektricitet, opvarmning og køling, der produceres fra vedvarende energikilder 1. For over for den endelige kunde at dokumentere andelen eller mængden af energi fra vedvarende energikilder i en energileverandørs energimix i overensstemmelse med artikel 3, stk. 6, i direktiv 2003/54/EF skal medlemsstaterne sikre, at oprindelsen af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder, kan garanteres som sådan i den i dette direktiv anvendte betydning efter objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier. 2. Til dette formål sikrer medlemsstaterne, at en oprindelsesgaranti udstedes som svar på en anmodning fra en producent af elektricitet fra vedvarende energikilder. Medlemsstaterne kan sørge for, at oprindelsesgarantier udstedes som svar på en anmodning fra producenter af opvarmning og køling fra vedvarende energikilder. For sådanne arrangementer kan der gælde en minimumskapacitetsgrænse. En oprindelsesgaranti skal være af standardstørrelsen 1 MWh. Der udstedes ikke mere end én oprindelsesgaranti for hver produceret energienhed. Medlemsstaterne sikrer, at samme energienhed fra vedvarende energikilder kun tages i betragtning én gang. Medlemsstaterne kan bestemme, at der ikke skal ydes nogen støtte til en producent, hvis denne producent modtager en oprindelsesgaranti for samme energiproduktion fra vedvarende energikilder. Oprindelsesgarantien har ingen funktion med hensyn til en medlemsstats overholdelse af artikel 3. Overførsler af oprindelsesgarantier, separat eller sammen med den fysiske energioverførsel, har ingen indflydelse på medlemsstaternes beslutning om at anvende statistiske overførsler, fælles projekter eller fælles støtteordninger med henblik på opfyldelse af målene eller på beregning af det udvidede endelige energiforbrug fra vedvarende energikilder i henhold til artikel 5. ▼B 2009L0028 — DA — 01.07.2013 — 001.001 — 37 3. Enhver brug af en oprindelsesgaranti skal finde sted inden for 12 måneder fra den tilsvarende energienheds produktion. En oprindelsesgaranti skal annulleres efter anvendelsen. 4. Medlemsstater eller udpegede kompetente organer overvåger udstedelsen, overførslen og annulleringen af
--	--

shall have non-overlapping geographical responsibilities, and be independent of production, trade and supply activities. 5. Member States or the designated competent bodies shall put in place appropriate mechanisms to ensure that guarantees of origin shall be issued, transferred and cancelled electronically and are accurate, reliable and fraud-resistant. 6. A guarantee of origin shall specify at least: (a) the energy source from which the energy was produced and the start and end dates of production; (b) whether it relates to: (i) electricity; or (ii) heating or cooling; (c) the identity, location, type and capacity of the installation where the energy was produced; (d) whether and to what extent the installation has benefited from investment support, whether and to what extent the unit of energy has benefited in any other way from a national support scheme, and the type of support scheme; (e) the date on which the installation became operational; and (f) the date and country of issue and a unique identification number. 7. Where an electricity supplier is required to prove the share or quantity of energy from renewable sources in its energy mix for the purposes of Article 3(6) of Directive 2003/54/EC, it may do so by using its guarantees of origin. 8. The amount of energy from renewable sources corresponding to guarantees of origin transferred by an electricity supplier to a third party shall be deducted from the share of energy from renewable sources in its energy mix for the purposes of Article 3(6) of Directive 2003/54/EC. 9. Member States shall recognise guarantees of origin issued by other Member States in accordance with this Directive exclusively as proof of the elements referred to in paragraph 1 and paragraph 6(a) to (f). A Member State may refuse to recognise a guarantee of origin only when it has well-founded doubts about its accuracy, reliability or veracity. The Member State shall notify the Commission of such a refusal and its justification. 10. If the Commission finds that a refusal to recognise a guarantee of origin is unfounded, the Commission may adopt a decision requiring the Member State in question to recognise it. 11. A Member State may introduce, in conformity with Community law, objective, transparent and non-discriminatory criteria for the use of guarantees of origin in complying with the obligations laid down in Article 3(6) of Directive 2003/54/EC. ▼B 2009L0028 — EN — 01.07.2013 — 001.001 — 38 12. Where energy suppliers market energy from renewable sources to consumers with a reference to environmental or other benefits of energy from renewable sources, Member	oprindelsesgarantier. De udpegede kompetente organer skal have ikke-overlappende geografiske ansvarsområder og være uafhængige af aktiviteter vedrørende produktion, handel og levering. 5. Medlemsstaterne eller de udpegede organer indfører fornødne ordninger for at sikre, at oprindelsesgarantierne udstedes, overføres og annulleres elektronisk og er korrekte, pålidelige og sikret mod svindel. 6. En oprindelsesgaranti skal som minimum specificere: a) den energikilde, fra hvilken energien er produceret, og begyndelses- og afslutningsdatoerne for produktionen b) om oprindelsesgarantien vedrører i) elektricitet, eller ii) opvarmning eller køling c) navn, beliggenhed, type og kapacitet for det anlæg, hvor energien er produceret d) om og i hvilket omfang anlægget har fået investeringsstøtte, og om og i hvilket omfang energienheden på anden måde har nydt godt af en national støtteordning, samt støtteordningens art e) datoen for, hvornår anlægget blev sat i drift, og f) udstedelsesdato og -land og et entydigt identifikationsnummer. 7. Hvis en elektricitetsleverandør skal dokumentere andelen eller mængden af energi fra vedvarende energikilder i sit energimix med henblik på artikel 3, stk. 6, i direktiv 2003/54/EF, kan det gøres ved at anvende oprindelsesgarantien. 8. Mængden af energi fra vedvarende energikilder svarende til de oprindelsesgarantier, der overføres af en elleverandør til en tredjepart, skal trækkes fra andelen af energi fra vedvarende energikilder i dens energimix med henblik på artikel 3, stk. 6, i direktiv 2003/54/EF. 9. Medlemsstaterne anerkender udelukkende oprindelsesgarantier, der er udstedt af andre medlemsstater i overensstemmelse med dette direktiv, som dokumentation for de elementer, der er anført i stk. 1 og stk. 6, litra a)-f). En medlemsstat kan kun afslå at anerkende en oprindelsesgaranti, hvis der er begrundet tvivl om dens nøjagtighed, pålidelighed eller korrekthed. Medlemsstaten underretter Kommissionen om et sådant afslag og begrundelsen herfor. 10. Hvis Kommissionen finder, at et afslag på at anerkende en oprindelsesgaranti er ubegrundet, kan den vedtage en beslutning, der pålægger den pågældende medlemsstat at anerkende den. 11. En medlemsstat kan i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen indføre objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier for anvendelsen af oprindelsesgarantier i forbindelse med opfyldelse af forpligtelserne i artikel 3, stk. 6, i direktiv 2003/54/EF. ▼B 2009L0028 — DA — 01.07.2013 — 001.001 — 38 12. Hvis energileverandørerne markedsfører energi fra vedvarende energikilder til forbrugerne med angivelse af miljømæssige eller andre fordele ved energi fra vedvarende energikilder, kan medlemsstaterne kræve, at
--	--

States may require those energy suppliers to make available, in summary form, information on the amount or share of energy from renewable sources that comes from installations or increased capacity that became operational after 25 June 2009.	disse energileverandører i form af et sammendrag stiller oplysninger til rådighed om den mængde eller andel af energi fra vedvarende energikilder, der stammer fra anlæg eller kapacitetsforøgelser, der er blevet sat i drift efter den 25. juni 2009.
---	---

Den andre relevante rettsakten var Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2003/54/EF av 26. juni 2003 om felles regler for det indre marked for elektrisk kraft og om oppheving av direktiv 96/92/EF. [Elektrisitetsdirektivet.] Dette direktivet omtales ofte som "El-direktiv II", men er nå opphevet. Elektrisitetsdirektivet Artikkel 3 omhandlet forpliktelser til å yte offentlig tjeneste og forbrukervern, og pkt. 6 lyder som følger i norsk oversettelse:

"6. Medlemsstatene skal sikre at leverandører av elektrisk kraft i eller med regningene og i reklamemateriale som sendes til slutt kunder, angir:

a) hver enkelt energikildes bidrag til leverandørens samlede energikilder i det foregående år,

b) i det minste en henvisning til eksisterende referansekilder, for eksempel nettsider, med offentlig tilgjengelige opplysninger om miljøvirkninger i det minste i form av utslipp av CO₂ og radioaktivt avfall som følge av den elektriske kraften produsert fra leverandørens samlede energikilder i det foregående år.

(...) Medlemsstatene skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre at opplysninger som leverandører gir sine kunder i henhold til denne artikkel, er pålitelige."

El-direktiv II er (som allerede nevnt) nå opphevet, og erstattet med *"Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF"* ("El-direktiv III").

"Artikel 3

Offentlige serviceforpliktelser og forbrukerbeskyttelse

9. Medlemsstaterne sikrer, at elektricitetsleverandører i eller med de regninger og i det salgsfremmende materiale, der sendes til den endelige kunde, anfører:

a) hver energikildes bidrag til leverandørens samlede brændselssammensætning i det foregående år på en forståelig og, på nationalt plan, en klar sammenlignelig måte

b) i det mindste en henvisning til eksisterende referansekilder, som f.eks. et nettsted, hvorfra der er offentlig adgang til opplysninger om miljøpåvirkning i det mindste i form af CO₂-emissioner og radioaktivt avfall som følge af den elektricitet, som er produsert ved hjelp af leverandørens samlede brændselssammensætning i det foregående år.

c) opplysninger om deres rettigheter med hensyn til tilgjengelig tvistbilæggelse i tilfælde av tvister.

(...)

Den regulerende myndighet eller en anden kompetent national myndighed træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at leverandørernes oplysninger til deres kunder i henhold til denne artikel er pålidelige og, på nationalt plan, gives på en klar sammenlignelig måde i medlemsstaterne."

Direktivet er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen, men for dette notats formål er det ikke nødvendig å se nærmere på implementeringsstatus fordi regelverket er materielt nokså samsvarende, selv om El-direktiv III inneholder formuleringen "(...) og, på *nationalt plan*, [gis på en] *klar sammenlignelig måte i medlemsstaterne*". Etter sin ordlyd legger direktivet fortsatt ikke opp til en overnasjonal totalharmonisering av forbrukerinformasjonens utforming. Dette kan underbygges ytterligere ved å se på den engelske, franske og svenske versjonen av direktivteksten:

9. Member States shall ensure that electricity suppliers specify in or with the bills and in promotional materials made available to final customers:	9. Les États membres s'assurent que les fournisseurs d'électricité spécifient dans ou avec les factures et dans les documents promotionnels envoyés aux clients finals:	9. Medlemsstaterna ska se till att elhandlarna på eller i samband med fakturorna och i reklam som riktar sig till slutförbrukare anger följande:
---	---	--

(a) the contribution of each energy source to the overall fuel mix of the supplier over the preceding year in a comprehensible and, at a national level, clearly comparable manner;	a) la contribution de chaque source d'énergie à la totalité des sources d'énergie utilisées par le fournisseur au cours de l'année écoulée d'une manière compréhensible et, au niveau national, clairement comparable;	a) Varje enskild energikällas andel av den genomsnittliga bränslesammansättning som företaget använt under det gångna året, på ett nivå, tydligt jämförbart.
--	---	---

Dette betyr at direktivet *ikke* begrenser det nasjonale handlingsrom, så lenge det ikke er regionale forskjeller på presentasjonen innenfor hver enkelt medlemsstat.

5 Norsk implementering

El-direktiv II artikkel 3 nr. 6 er implementert ved "Forskrift om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av nettsjenester" (FOR-1999-03-11-301):

"§ 8-5. Varedeklarasjon

Kraftleverandøren skal informere sine sluttbrukere om opprinnelsen til leveranser av elektrisk energi i foregående år. Slik informasjon skal gis i salgsfremmende materiale og i forbindelse med fakturering, i form av en henvisning til nettsiden til Norges vassdrags- og energidirektorat, som ansvarlig for den nasjonale varedeklarasjonen.

Kraftleverandører som ønsker en individuell varedeklarasjon innenfor Norges vassdrags- og energidirektorats ordning for varedeklarasjoner, skal gjøre dette ved å legge til grunn opplysningene lagt ut på nettsiden til Norges vassdrags- og energidirektorat, samt opprinnelsesgarantier innløst i registeret til den avregningsansvarlige." (Vår understreking.)

Varedeklarasjon beregnet av NVE gjelder dermed som myndighetspålagt "norsk presentasjonsform" for norske leverandører som ikke benytter opprinnelsesgarantier tilknyttet kraftkjøp. For kunder som har opprinnelsesgarantier tilknyttet hele eller deler av sitt kraftkjøp, kan leverandøren lage en egen individuell varedeklarasjon basert på opprinnelsesgarantiene. For kunder som ikke har

opprinnelsesgarantier tilknyttet sitt kraftkjøp må kraftleverandører alltid vise til varedeklarasjon som beregnes av NVE. Det er dette sistnevnte som gir et misvisende bilde: Kraft levert i Norge (altså fysiske leveranser) er i all hovedsak basert på fornybar energi (anslått til minst 93 %), mens NVEs varedeklarasjon synes å vise et helt annet bilde til forbrukerne. Forskriften pålegger leverandørene å benytte NVEs informasjon, og deklarasjonen vil dermed kunne ha stor betydning for kunders valg. Når man tar i betraktning at det er *kraftleverandørene* som kjøper opprinnelsesgarantier fra *kraftprodusenter* i et europeisk marked, så fremstår varedeklarasjonen lite relevant som informasjonsbærer. Det er altså som beskrevet ovenfor, ingen sammenheng mellom den fysiske leveransen til forbruker og opprinnelsesgarantien. .

Den norske implementeringen synes å oppfylle forpliktelsene etter direktivet. Spørsmålet er imidlertid om metodikken og beskrivelsene som benyttes av NVE følger av lovbestemte krav i direktivene eller om staten har et større handlingsrom enn det som faktisk benyttes i dag når informasjonen presenteres til sluttbruker av kraft. Det er klart at Norge er forpliktet til å sikre at leverandører av elektrisk kraft i regningene og i reklamemateriale som sendes til slutt kunder angir hver enkelt energikildes bidrag til leverandørens samlede energikilder i det foregående år. Det må som et minimumskrav gis en henvisning til eksisterende referanse kilder, for eksempel nettsider, med offentlig tilgjengelige opplysninger om miljøvirkninger i form av utslipp av CO₂ og radioaktivt avfall som følge av den elektriske kraften produsert fra leverandørens samlede energikilder i det foregående år. Spørsmålet er så hvordan dette gjøres i praksis.

6 NVEs praksis

NVEs praksis bygger som nevnt på *ikke-bindende* retningslinjer som utarbeides av RE-DISS, og metodikken for 2014 er beskrevet slik av NVE selv:

"Utslipp av CO2 og radioaktivt avfall

CO₂-utslipp fra produksjon av kraft avhenger av energikilde (kull, gass, vann o.a.) og virkningsgrad. Virkningsgrad vil si hvor mye av energiinnholdet i en energikilde som kan utnyttes til produksjon av kraft. Basert på NVE-håndbok 1/2011 kan det for større, nye kraftverk anslås følgende CO₂-faktorer:

Kullkraft: 920 g/kWh

Gasskraft: 360 g/kWh

Vannkraft: 3 g/kWh

Kjernerkeft: 0 g/kWh

Brukes utslippstall fra teknologiene som ovenfor kan CO₂-faktoren for norsk kraftproduksjon anslås til 10 g/kWh i 2012, 11 g/kWh i 2013 og 10 g/kWh i 2014. Basert på de samme utslippstallene blir CO₂-faktoren for kraftmiksen i Norden 175 g/kWh i 2011.

Tallene under er kun beregnet for bruk i forbindelse med varedeklarasjon da beregningene i RE-DISS prosjektet tar hensyn til opprinnelsesgarantiordningen.

Basert på dette er det beregnet et utslipp av CO₂ på 493 g/KWh knyttet til varedeklarasjonen. Dette reflekterer ikke CO₂ utslippet knyttet til norsk produksjon av kraft, men er et tall for sammenhengen mellom kraft og CO₂-utslipp innenfor ordningene med varedeklarasjoner og opprinnelsesgarantier

basert på RE-DISS prosjektets beregningsmetode. Tilsvarende tall beregnet for radioaktivt avfall er 1 mg RW/kWh.

I følge World Energy Outlook 2013 utgitt av IEA (International Energy Agency), er produksjonsmiksen i verden beregnet å gi en CO₂-faktor for kraft på 532 g/kWh i 2011, mens produksjonsmiksen i EU i 2011 er beregnet å ha en CO₂-faktor på 345 g/kWh.

Beregning av varedeklarasjonen

Varedeklarasjonen beregnes ved å ta utgangspunkt i den norske kraftproduksjonen. I 2014 ble det produsert 142,3 TWh i Norge. Fornybar produksjon utgjorde 139,2 TWh, herav 136,6 TWh vannkraftproduksjon, 2,2 TWh vindkraftproduksjon og 0,3 TWh varmekraft fra biobrensel. Fossil produksjon utgjorde 3 TWh. Norsk kraftproduksjon er dermed i all hovedsak fornybar (98 prosent i 2014).

Varedeklarasjonen har en annen sammensetning enn den norske produksjonsmiksen fordi den tar hensyn til kjøp og salg av opprinnelsesgarantier, på den måten unngår man dobbelttelling av de fornybare egenskapene i varedeklarasjonen. Når en kraftprodusent har solgt en opprinnelsesgaranti for fornybar kraft separat fra kraftproduksjonen, kan ikke kraften lenger deklarerer til kunden som fornybar. Hovedandelen av opprinnelsesgarantiene som utstedes for norsk kraftproduksjon selges til utlandet. Dette gir ekstra inntekter til norske produsenter av fornybar kraft.

Opprinnelsesgarantier har en varighet på 1 år etter produksjonsperiodens slutt og vil kunne benyttes for salg til norske eller utenlandske kunder etter beregningstidspunktet for varedeklarasjonen. Det ble utstedt opprinnelsesgarantier for 132,2 TWh i Norge i 2014. Ved beregning av varedeklarasjonen trekkes utstedte opprinnelsesgarantier fra fornybarandelen i varedeklarasjonen og erstattes av en sammensetning tilsvarende «European Attribute Mix» (Europeisk restmix). Ubenyttede utløpte opprinnelsesgarantier legges til. Det tas også hensyn til opprinnelsesgarantier brukt ved salg til norske kunder.

Totalt norsk forbruk og overføringstap i nettet utgjorde 126,7 TWh i 2014. Siden det ble innløst opprinnelsesgarantier for 18,9 TWh i Norge i 2014, utgjør volumet for kunder som ikke kjøper kraft med opprinnelsesgarantier 107,8 TWh. Varedeklarasjonen viser sammensetningen av energikilder og disse kundene. I prosent var det innløst opprinnelsesgarantier for 15% av kraftkjøpet i Norge i 2014. Da "kjente egenskaper", altså norsk produksjon det ikke er utstedt opprinnelsesgarantier for, inngår i beregningen av varedeklarasjon tilsvarende den "ukjente kraften" som erstattes av Europeisk restmix 95,7 TWh".

7 Vurdering og konklusjon

Som det fremgår av regelverksgjennomgangen ovenfor er det *ikke* sterke føringer eller bindinger i EØS-regelverket på hvordan informasjon skal *presenteres* til forbrukerne. EØS-regelverket legger heller ikke bindende føringer på metodikken som benyttes, og det er relativt store variasjoner innenfor EØS-området. NVEs valg av presentasjonsmåte/metodikk er dermed ikke sterkt lovbundet, og det kan etter vår oppfatning dermed utøves skjønn i forhold til hvordan informasjon gis til forbrukerne uten at dette er i motstrid med de EØS-lovbestemte kravene. Direktivene som er beskrevet ovenfor angir utelukkende minimumskrav til hvordan varedeklarasjonen skal presenteres basert på opprinnelsesgarantisystemet, men forhindrer ikke myndighetene fra å forklare hvordan systemet faktisk fungerer på en måte som forbrukerne klart forstår.

Kraftselgerne er etter forskriften § 8-5 forpliktet til *"i form av en henvisning til internettsiden til Norges vassdrags- og energidirektorat"* å gi informasjon til forbrukerne. I denne formuleringen legges det en stor grad av skjønnsmyndighet til NVE.

NVE har dermed en vid skjønnssadgang, men altså *ingen plikt*, til å utforme informasjonen slik det praktiseres i dag. Forskriften § 8-5 kunne dermed med fordel endres, eller til og med fortolkes innenfor gjeldende ordlyd, slik at forbrukerne faktisk ble gjort oppmerksom på det manglende samsvaret mellom fysisk leveranse og opprinnelsesgaranti / varedeklarasjon. Det er dermed fullt mulig å pålegge NVE, eventuelt i forskrifts form om dette er ønskelig, å informere bedre om hva varedeklarasjonen faktisk betyr og nærmere innebærer uten at dette går på tvers av Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Om selskapene selv hadde gitt informasjon på den måten NVE pålegger dem av eget initiativ innenfor gjeldende praktisering av forskriften § 8-5, så er det vår oppfatning at praksisen mest sannsynlig ville vært i strid med god markedsføringsskikk (mfl. § 2). En slik praksis ville også antakelig også rammes av mfl. § 8 om villedende utelatelser ettersom informasjonen er villedende fordi den etter en helhetsvurdering må sies å utelate eller skjule *"vesentlige opplysninger som forbrukerne ut fra sammenhengen trenger for å kunne ta en informert økonomisk beslutning eller presenterer opplysningene på en uklar, uforståelig, tvetydig eller uhensiktsmessig måte"*. NVEs pålegg til kraftleverandørene om å informere uriktig, eller i beste fall svært upresist, kan dermed også være et brudd på prinsippet om god forvaltningsskikk.

Vi nevner til slutt at norsk produksjon, som det ikke er utstedt opprinnelsesgarantier for, inngår i beregningen av varedeklarasjon. Denne "ukjente kraften" erstattes i følge NVE av europeisk restmiks i beregningene. Vi har problemer med å se at dette kan være logisk innenfor rammen av formålet med systemet med varedeklarasjoner fordi det i Norge er åpenbart uriktig å klassifisere kraft det ikke er gitt opprinnelsesgaranti for som ikke-fornybar. Grunnen er at tilnærmet all kraft som er produsert i Norge er fornybar, og at "ukjent kraft" per definisjon er fornybar selv om den ikke er produsert innenfor "opprinnelsesgarantisystemet". Vi kan heller ikke se at det er noen EØS-rettslig forpliktelse til å gjøre dette, og metodikken bør derfor endres slik at "ukjent kraft" ikke deklarerer uriktig som ikke-fornybar når det er helt klart at kraften er nettopp det.