

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Dato: 20.12.2018
Vår referanse: 664443-v1
Saksbehandler: Øyvind Stakkeland
Deres referanse: 18/1495-

Høringssvar – ordning med opprinnelsesgaranti og varedeklarasjon for strøm

Vi viser til Olje- og energidepartementet (OED) sitt høringsbrev av 21. september 2018, der departementet sendte ut rapporten *Utredning av opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm* på høring.

Agder Energi AS er blant Norges største energikonsern og har virksomhet innen produksjon og distribusjon av kraft, samt handel i ulike markeder. Vi har omfattende aktivitet knyttet til handel med opprinnelsesgarantier i flere land.

OED ønsker synspunkter på om rapporten gir en god beskrivelse av ordningen. I tillegg ønsker OED synspunkter på vurderingene som er gjort i rapporten, og "tenkelige endringer" som blir pekt på.

Med dette utgangspunktet ønsker vi å oversende vårt syn på rapporten og dens innhold.

Agder Energis syn på opprinnelsesgaranti-ordningen

Opprinnelsesgaranti-ordningen er en europeisk ordning som nylig er styrket i det nye fornybardirektivet, og den inngår som en del av det felles rammeverket i det indre energimarkedet i EØS-området. Ordningen gir konsumenter anledning 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.

Opprinnelsesgarantiordningen har i dag stor betydning for den norske fornybare kraftproduksjonens konkurransedyktighet og verdiskaping i et felles marked. Ordningen gir i dag betydelige inntekter til norske offentlige eiere av norske vann- og vindkraftverk. Prisene har variert mye i 2018, men med en opprinnelsesgarantipris på 1 eller 2 euro/MWh og kraftpris på 30 eller 40 euro/MWh, utgjør opprinnelsesgarantiinntektene fra 2-6 % av eiernes totalinntekt sett bort fra elsertifikatinntektene.

Med et stadig mer integrert europeisk kraftsystem og en stadig større andel av fornybar energi vil det være avgjørende for verdiskapingen og konkurransekraften for den norske, fornybare kraften at felles europeiske standarder kan tas i bruk for å dokumentere fornybaregenskapene. Med revidert fornybardirektiv vil slik dokumentasjon i enda større grad bli basert på opprinnelsesgarantier.

En videreføring av norsk deltakelse i denne felles europeiske opprinnelsesgaranti-ordningen kan bidra til at norsk vannkraft kan bli fullt ut anerkjent som en fornybar energikilde i EU. Norsk deltakelse i ordningen er også viktig for at norsk vindkraft skal kunne konkurrere med vindkraftproduksjon i Sverige, når den norske elsertifikatorordningen fases ut i 2021.

Opprinnelsesgarantiordningen er etter vårt syn ikke i konflikt med ønsket omlegging til elektrifisering av nye sektorer slik som transport. All elektrifisering som erstatter bruk av fossil energibruk medfører utslippsreduksjoner så lenge utslippstaket i ETS ligger fast, uavhengig av bruken av opprinnelsesgarantier. Riktig bruk av varedeklarasjonen er en nøkkel for å sikre dette.

Etter vårt syn utgjør ordningen heller ingen trussel mot eksisterende norsk kraftintensiv industri. Industrien har i dag ingen utgifter med ordningen, og industribedriftene står fritt til å velge om de vil benytte opprinnelsesgarantier i fremtiden. Norge vil uavhengig av ordningen ha en økende nasjonal fornybarandel under fornybardirektivet og en fullt fornybar kraftproduksjon (99%).

Agder Energis syn på om rapporten gir en god beskrivelse av ordningen.

OED har engasjert Oslo Economics for å utarbeide en rapport som skal gi departementet et underlag for å vurdere videre utvikling av opprinnelsesgarantiordningen, slik at denne kan fungere bedre enn i dag. Vi mener at Oslo Economics har laget en god rapport. Den gir en pedagogisk god beskrivelse av ordningen, den beskriver på en lettfattelig måte hvordan ordningen med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner fungerer, og den beskriver på en balansert måte virkingen som ordningen har på norske aktører. Prosessen som Oslo Economics har gjennomført, med åpent høringsmøte, har også vært transparent og god.

Oslo Economics har beskrevet hva de ser for seg som "tenkelige endringer" av ordningen. I og med at OED sier at de "vurderer hvordan endringer kan gjøre at systemet med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner for strøm kan fungere bedre enn i dag", synes vi at det er unødvendig at Oslo Economics har tatt med endringer som vil kunne ødelegge ordningen, i betydningen at opprinnelsesgarantiene vil miste sin verdi. I det minste mener vi at Oslo Economics burde påpeke at dette ligger utenfor OEDs mandatbeskrivelse.

En svakhet med rapporten er at den primært har tatt et nasjonalt perspektiv og i liten grad beskrevet det europeiske kundeperspektivet og europeisk etterspørsel etter opprinnelsesgarantier. Greenfact har vurdert det til at 95 % av strømforbruket til RE100-selskapene (Google, Facebook, DNB, IKEA, Nordea med flere - i alt 156 store internasjonale selskap) i Europa er dekket inn med opprinnelsesgarantier via strøminnkjøpet 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". Tilgang til opprinnelsesgarantier som kan dokumentere kraftforbruk i samsvar med etablerte standarder, kan etter vårt syn være avgjørende for at bedrifter med stort miljøfokus, for eksempel datasentre, etablerer seg i Norge.

En annen svakhet med rapporten er at den i liten grad går inn på juridiske problemstillinger. Rapporten inneholder seks forslag til forbedringer av ordningen, og de framstår som "likestilte". Noen av disse er imidlertid åpenbart i strid med EØS-avtalen og kan derfor ikke settes i verk, noen har juridiske problemstillinger som må løses før evt. iverksettelse og noen kan sannsynligvis umiddelbart gjennomføres. Vi mener at de juridiske aspektene burde ha kommet tydeligere fram i rapporten.

Rapporten kunne også med fordel ha tatt med at opprinnelsesgaranti-ordningen kan bidra til å forbedre tilstanden i vassdrag i Norge. Det kan gjøres ved at kraftverk sertifiseres etter miljøstandarder som "Bra Miljöval", "Nature Made Star" og "EKOenergi". Dokumentasjonen av disse ordningene er basert på opprinnelsesgarantier. Miljømerkene kjennetegnes i tillegg ved spesifikke krav til miljøstandarder i vannveier og rundt kraftverk, ofte utover det reguleringer, manøvreringsreglement etc. tilsier. Noen miljømerker er basert på at en produsent oppretter et fond der han betaler inn et regulert påslag pr. MWh. Produsenten kan ha eierskapet til fondet, men disponering av fondsmidlene skjer etter visse kriterier til tiltak forhåndsgodkjent av aktuell miljøorganisasjon. Forbrukere kan være villige til å betale ekstra for slike opprinnelsesgaranterte og miljø-merkede kraft-produkter.

Agder Energis vurdering av Oslo Economics forslag til tiltak.

Oslo Economics beskriver i rapporten seks endringer som kan bidra til å gjøre ordningen bedre. Vi kommenterer kort disse forslagene nedenfor:

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

Agder Energi er positiv til forslaget om å forbedre NVEs varedeklarasjon. Viktige forbedringer kan være å tydeliggjøre i varedeklarasjonen hvordan denne bør brukes. Varedeklarasjonen bør ikke brukes som beslutningsgrunnlag for valg av energiløsninger. Det begrunnes for det første i at bruk av elektrisitet ikke innebærer direkte klimautslipp – produksjon av elektrisitet kan medføre klimautslipp men det ivaretas og kompenseres for gjennom kvotehandelssystemet ETS. For det andre kan det begrunnes i at varedeklarasjonen gir et statusbilde av indirekte utslipp som er forbundet med kraftforbruket – den er ikke fremadskuende. Ved valg av klimaløsninger som har lang levetid vil derfor varedeklarasjonen gi et feilaktig bilde av de indirekte utslippene, fordi energimiksen i framtida vil ha større innslag av utslippsfrie energikilder enn i dag. Varedeklarasjonen kan også med fordel informere tydeligere om klimanytten av elektrifisering – uavhengig av opprinnelsesgarantier.

Agder Energi støtter imidlertid ikke forslaget om å fjerne angivelsen av gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra restmiksen og kun gjengi CO₂-utslipp fra ulike typer kraftproduksjon, da dette etter vår vurdering er i strid med tredje elmarkedsdirektiv og kan medføre at opprinnelsesgarantiene mister sin verdi.

Forslag "Gjøre det obligatorisk for kraftleverandører å kjøpe opprinnelses-garantier på vegne av alle kunder"

Agder Energi støtter pr. i dag 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. Vi begrunner dette med at opprinnelsesgarantiordningen er en frivillig og markedsbasert ordning, og vi mener det er en styrke med ordningen. Det setter kunden i sentrum, og det legger til rette for at markedet kan styre den videre utviklingen.

Vi er imidlertid kjent med at flere land, bl.a. Østerrike, Sveits og Nederland har vedtatt såkalt "full disclosure" (å gjøre det obligatorisk for kraftleverandører å kjøpe opprinnelsesgarantier for all kraft som selges). Vi vil derfor oppfordre myndighetene til å se på erfaringene fra disse landene.

I et framtidig integrert europeisk marked kan opprinnelsesgarantiordningen bli mer utbredt enn i dag. Flere land kan innføre "full disclosure" og det meste av europeisk kraftproduksjon kan få utstedt opprinnelsesgarantier. Da bør Norge på nytt vurdere å gjøre det obligatorisk for kraftleverandørene å kjøpe opprinnelsesgarantier for hele kraftleveransen, på vegne av alle kundene.

Forslagene "Utforme norske myndigheters statistikk over energikilder på en måte som reduserer eksport av opprinnelsesgarantier" og "Melde ut Statnett av AIB og gjøre det praktisk vanskelig å eksportere norske opprinnelsesgarantier".

Dette er to separate forslag. Begge forslagene har ifølge Oslo Economics til hensikt å redusere eksport av opprinnelsesgarantier. Vi oppfatter at slike endringer som har til hensikt å begrense eksporten, vanskelig lar seg forene med EØS-avtalen.

Oslo Economics beskriver at redusert eksport av opprinnelsesgarantier kan oppnås ved at NVE i varedeklarasjonen kun viser til fysisk produksjonsmikse i Norge når de utformer statistikk over strømforbrukets energikilder. NVE vil da altså ikke lage statistikk basert på opprinnelsesgarantert kraft og kraft uten opprinnelsesgarantier. Prisen på opprinnelsesgarantier vil da sannsynligvis gå mot null, fordi markedet opplever at fornybaregenskapene allerede er "solgt" ved henvisningen til NVEs varedeklarasjon. Industrien kan sikre seg opprinnelsesgarantiene "gratis" for å dokumentere eget forbruk. Agder Energi oppfatter at det å kun vise til produksjonsmikse er i strid med direktivet, da det ikke innfrir kravene som leverandørene har til å fremvise dokumentasjon.

En annen tilnærming vil kunne være å melde Norge ut av "Assosiation of Issuing bodies" (AIB) slik at opprinnelsesgarantiene enten ikke kan handles over AIB-huben, eller at de ikke blir godtatt av nasjonale regulatorer.

Agder Energi er imot disse forslagene. Det vil ødelegge verdien av norske opprinnelsesgarantier og redusere verdien av norske kraftressurser.

Forslag "Fremme en mer effektiv handel og øke verdien av norske opprinnelsesgarantier"

Agder Energi er positiv til at norske myndigheter legger til rette for en mer effektiv handel og et mer transparent marked. Vi tror at dette vil kunne bidra til å gi kundene bedre innsikt i ordningen og at de vil se rasjonalet og samfunnsnyttene av denne. Av tiltak ser vi for oss økt standardisering og styrking av forbrukerinformasjon i sluttbrukermarkedet.

Forslag "Grunnrentebeskatning mv. på inntekter fra salg av opprinnelsesgarantier"

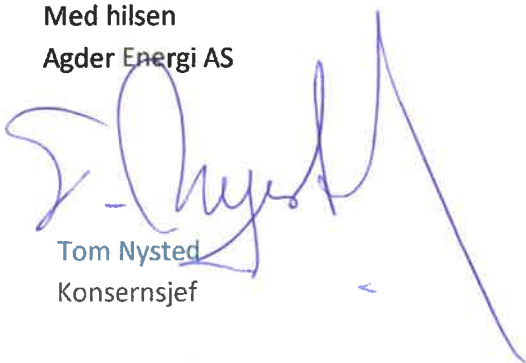
I dag er vannkraft underlagt grunnrenteskatt, og i skatteutvalget diskuteres det om også vindkraft skal underlegges grunnrenteskatt. Agder Energi er imot grunnrentebeskatning av opprinnelsesgarantier. Det skyldes at økt skatt vil redusere konkurransekraften for norsk kraftproduksjon, og det vil redusere incentiver til å gjennomføre oppgraderinger av kraftverk og til investeringer i ny kraftproduksjon.

For norsk vannkraft vil det å øke grunnrenteskatten være svært uheldig og i strid med partiprogrammene i de fleste politiske partier. Grunnrenteskatten er en stor belastning for vannkraften. Den har ført til at langsiktige reinvesteringer og oppgraderinger av norsk vannkraft blir utsatt til fordel for kortsiktig "brannslukking", samtidig som det er stort behov for å oppgradere kraftverkene og tilpasse dem til endringer i markedet. Grunnrenteskatten har også ført til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i ny vannkraft blir ulønnsom for investor, og dermed ikke blir gjennomført.

Etter langvarig påtrykk fra bransjen har norske myndigheter satt ned et eget utvalg som skal se på mulighetene for å gjennomføre forbedringer i kraftskatteregimet. Et initiativ for økt skattlegging i form av skatt på opprinnelsesgarantier vil være svært uheldig. En eventuell diskusjon om grunnrente på opprinnelsesgarantier som måtte komme opp må uansett ha som premiss at dette skal ikke skal medføre en økt samlet skattebelastning.

For øvrig viser vi til høringsvaret fra vår bransjeorganisasjon, Energi Norge.

Med hilsen
Agder Energi AS

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tom Nysted', is written over the typed name and title.

Tom Nysted
Konsernsjef