

Til: Olje- og energidepartementet



Fra: Seniorrådgiver Christian Eriksen, Miljøstiftelsen Bellona

Dato: : 19.12.18

Høringssvar om «Utredning av opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner for strøm»

Viser til høringsbrev der Olje- og energidepartementet ber om synspunkter på rapporten «Utredning om opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner for strøm», forfattet av Oslo Economics.

Bellona mener rapporten beskriver ordningen greit og peker på noen vesentlige utfordringer ved måten opprinnelsesgarantiordningen er utformet i dag. Analysen av virkninger og utfordringer mangler dessverre viktige perspektiver, og forslagene til hvordan adressere problemene er utilstrekkelige.

Rapporten vurderer ikke klima- eller miljøeffekter

En vurdering av målene med ordningen, og hvorvidt disse målene oppnås, burde være sentralt i en utredning av opprinnelsesgarantier. Dette er ikke tilfelle, da det ikke er definert med i mandatet for utredningen. Rapporten er dermed en utredning av et virkemiddel som ikke analyserer hvor godt virkemiddelet faktisk fungerer. Bellona stiller seg spørrende til hvordan bestiller kan utelate dette temaet.

Rapporten beskriver hvordan opprinnelsesgarantiordningen ikke gir insentiver til ny kraftproduksjon under elsertifikatsystemet. Utover dette er et sentralt moment at opprinnelsesgarantier ikke gis kun til ny produksjon, men til all kraftproduksjon som tilfredsstillere kravene – det skilles altså ikke mellom ny vindkraft og vannkraft som er nedbetalt for lengst. Dette kan tyde på at store deler av inntektsstrømmen ikke har noe som helst med ny produksjon å gjøre, men er rene ekstraintekter på eksisterende produksjon.

Rapporten går ikke inn i eventuelle virkninger i kjøperlandene. Figur 2-5 i rapporten viser at ca. 100 TWh opprinnelsesgarantier ble solgt til andre land i 2017. Det er dermed 100 TWh med ikke-fornybar kraft i Europa som er forbrukt som «fornybar». Dette vil ha konsekvenser. Drivkraften for utbygging av fornybar energi svekkes når forbrukere andre steder kan kjøpe et fornybar-stempel fra Norge, og opprinnelsesgarantier kan dermed bidra både til fossil lock-in og til å senke tempoet i overgangen til fornybar energi.

Rapporten spiller opp inntekter og underdriver kostnader

Rapporten estimerer et svært høyt inntektspotensial for norske kraftselskaper. Anslaget på 600-2000 mill. kroner er basert på siste års betydelige prisøkning og ikke på et snitt over tid. Det er vesentlig usikkerhet knyttet til dette. Over de siste ti år har inntektene fra opprinnelsesgarantier ligget på 50-300 mill. kroner, med en topp på 500 mill. kr i 2011.

For norsk landbasert industri underestimeres de potensielle kostnadene betydelig. I et eksempel anslår forfatterne økningen i Alcoa Norways energikostnader til omtrent 3 prosent, med kjøp av opprinnelsesgarantier til en pris på 1,65 EUR/MWh. De noterer derimot i en fotnote at store kraftforbrukere benytter langsiktige kraftavtaler med lavere priser enn spotprisen de har benyttet i regnestykket. De skriver også at prisen på opprinnelsesgarantier i et slikt scenario antakelig vil være høyere enn dagens nivå.

Lavere spotpris og høyere pris på opprinnelsesgarantier virker i samme retning og gir en potensielt betydelig prosentmessig økning i industriens energikostnader. Dette er illustrert i Figur 1 under. Hvis kraftprisen er betydelig lavere, f.eks. 30 EUR/MWh¹, og prisen på opprinnelsesgarantier betydelig høyere, f.eks. 5 EUR/MWh, kan opprinnelsesgarantiene utgjøre så mye som 14 prosent av den totale energikostnaden. Dette er betydelige kostnader for norsk industri.

		GoO-pris		
		1,65	3	5
EUR/ MWh	Strømpris			
30		5 %	9 %	14 %
40		4 %	7 %	11 %
50		3 %	6 %	9 %

Figur 1: Pris på opprinnelsesgarantier som prosent av summen av strømpris og pris på opprinnelsesgarantier. Rapporten refererer til 3 prosent økning, basert på en strømpris på 50 EUR/MWh og en pris på opprinnelsesgarantier på 1,65 EUR/MWh.

Rapporten utelater forbrukerperspektivet

I rapporten står følgende avsnitt:

«Kjøpet av disse opprinnelsesgarantiene er av verdi for kundene, som kan bruke dem til dokumentasjon og markedsføring av at deres forbruk er fornybart eller for å føle at de har bidratt til å støtte produsenter av fornybar kraft. Dette er imidlertid en verdi alle norske strømkunder alternativt kunne fått gratis, gjennom vissheten om at norsk produksjon er fornybar og overføringskapasiteten er begrenset. (...) [B]ehovet for å kjøpe opprinnelsesgarantier [har] medført en kostnadsøkning.»

Kostnaden estimeres til 70-240 mill. kr for noe alle norske strømkunder kunne fått gratis. Det gjøres ingen kvantifisering av mulige kostnader ved endringer i ordningen, for eksempel hvis opprinnelsesgarantier skulle bli gjort obligatoriske. En økning til 5 EUR/MWh gir en kostnad på ca. 700 mill. kr. Det er ikke gitt at norske forbrukere vil mene at det er en fornuftig pris å betale.

Rapporten er utilstrekkelig i analysen av dobbeltkommunikasjon

Opprinnelsesgarantier gir opphav til en svært problematisk dobbeltkommunikasjon. Rapporten peker på to grunnleggende trekk: (1) norske opprinnelsesgarantier selges primært til utlandet, hvor kjøperne benytter dem til å markedsføre sin virksomhet som basert på fornybar energi, og (2) det er liten interesse for opprinnelsesgarantier i Norge, og industrien velger å basere sin kommunikasjon på fysisk produksjonsmiks. Den konkluderer med at «[d]et at ulike metoder

¹ Over perioden 2012Q1-2018Q3 var gjennomsnittlig spotpris for elspot-tilknyttede kontrakter for kraftintensiv industri 27,3 EUR/MWh. Kilde: SSB.

brukes til å dokumentere energikildene til den samme strømmen betyr at noen av de samme fornybare energikildene i praksis markedsføres to ganger». *Samme fornybare energikilde* markedsføres i praksis *to ganger*. Kontinentale kjøpere av opprinnelsesgarantier betaler store summer for retten til fornybar energi, mens vi i Norge likevel benytter oss av samme rett til å være grønne og rene. Ordningen gjør at vi sikrer oss bukta og begge endene – både forbruke og selge vår fornybare kraftproduksjon.

Dermed legges det til rette for en villedende, men innbringende, praksis. Kraftselskapene er vant til å male vakre bilder overfor forbrukerne, der vår *kraftproduksjon* er arvesølv, vår fornybare ressurs, det vi har bygget samfunnet på. Men, antydes det, *forbruket* vårt er ikke nødvendigvis basert på våre fornybare ressurser. Uten opprinnelsesgarantier forbraker man strøm som er 57 prosent fossil varmekraft (primært fra kull), 27 prosent kjernekraft og kun 16 prosent fornybar kraft. Og det er ens eget ansvar å kjøpe opprinnelsesgarantier slik at man kan være trygg på at man får fornybar kraft. Dette er beskjeden man får både ved salg på gata og telefonsalg av strøm.

Det krever dog ikke mye tankevirksomhet for å forstå hvorfor nordmenn ikke kjøper opprinnelsesgarantier. Vi kan se strømproduksjonen fra kjøkkenvinduet eller turstien, med vindturbiner i fjellene og demninger i dalene. Vi har kjempet for elvene våre, noen slag vunnet, andre tapt. Når det nå produseres ren kraft fra vår natur, skulle man tro det var problematisk å argumentere for at vi også skal betale for en forsikring om at strømmen vi forbraker faktisk har en link til produksjonen.

Denne linken er brutt gjennom det tvilsomme argumentet om at «ingen vet hvor strømmen går». Det er bare delvis riktig – strøm er i all hovedsak en kortreist vare, omtrent som et forgrenet rørsystem fullt av klinkekuler. Elektronet du putter inn i Finnmark dukker ikke plutselig opp i Spania. Dette argumentet for opprinnelsesgarantier er mer en avledningsmanøver og tåkelegging enn en reell forklaring. Rapporten løser ikke på en tilfredsstillende måte denne konflikten mellom kommunikasjonen av det fysiske og det finansielle. NVEs varedeklarasjon oppgir ikke det som forbrukeren *fysisk* får når man plugges i stikkontakten. Varedeklarasjonen oppgir resultatet av en finansiell transaksjon som ikke har noe som helst å gjøre med den fysiske eksporten av kraft. Det er ikke vanskelig å forstå at dette er forvirrende for forbrukeren.

Ikke-kvantifiserte virkninger havner i skyggen

Utviklingen av norsk industri og vannkraft er en sentral del av vår historie. Omstillingen i retning av netto nullutslipp globalt skaper på ny et enormt industripotensial, og Norge har sentrale konkurransefortrinn på plass for å tiltrekke nyetableringer og arbeidsplasser. Ren kraft er ett av disse fortrinnene.

Rapporten oppsummerer det slik at vi «kan ha gått glipp av investeringer», for det er i deres vurdering sannsynlig at ordningen «har redusert Norges konkurransefortrinn som et av svært få produksjonssteder der leverandørene, uten å betale ekstra for det, kunne si at strømmen i overveiende grad var fra fornybare kilder». Rapporten gjør ikke noe forsøk på å kvantifisere effekten av redusert konkurransefortrinn.

Gjennom opprinnelsesgarantiene spiller vi hasard med ett av våre fremste argumenter for nyetablering av industri i Norge. Hvis vi fortsetter å kommunisere at man strengt tatt kan få ren kraft hvor som helst i Europa så lenge man kjøper opprinnelsesgarantier, selges ett av hovedargumentene for industrietablering i Norge ut av landet.

I rapportens sammenstilling av virkninger i figur 5-2 vurderes den samlede virkningen av ordningen som «sannsynligvis positiv». Her er det etter alt å dømme lagt stor vekt på de

kvantifiserte virkningene, som kan være betydelig overestimerte, mens kontrafaktisk industrietablering vanskelig kan spille inn.

Rapportens forslag til endringer adresserer ikke problemet

Omtrent 100 TWh opprinnelsesgarantier ble eksportert i 2017, mens faktisk krafteksport kun utgjorde 21 TWh. 79 prosent av eksporterte opprinnelsesgarantier har dermed ingen link til krafteksport, og selger kun det fornybare ved norsk kraft – ikke kraften i seg selv.

Bellona mener ordningen må endres fundamentalt. Vi foreslår å knytte eksport av opprinnelsesgarantier til vår faktiske krafteksport. Det vil gi et reelt samsvar mellom det fysiske og det finansielle.

Ingen av forslagene i utredningen adresserer dette problemet på en adekvat måte.

Forslaget om å endre varedeklarasjonen for å «hindre at enkelte får et feilaktig inntrykk» er feil medisin. Dette hindrer ikke at samme fornybare energikilde markedsføres to ganger. Derimot kan kraftselskapene eksportere som før, mens vi i Norge har en varedeklarasjon som ikke engang tar hensyn til dette. Vi snur da bare ryggen til hele saken.

Forslaget om å gjøre opprinnelsesgarantier obligatoriske løser ingenting, men kan derimot ha store negative konsekvenser. Det vil også fastlegge en praksis om at forbruker må betale for noe som i utgangspunktet er gratis. Dette støttes ikke.

Bellona mener: Vår politikk kan ikke baseres på lurei

Forfatterne av utredningen vurderer det slik at Norge samlet sett har tjent på ordningen, siden «opprinnelsesgarantier gir økte inntekter til norsk kraftproduksjon, samtidig som mange kunder av norsk industri foretrekker/godtar at de bruker fysisk produksjonsmiks til å dokumentere at dere energikilder er fornybare».

Dette må sies å være en presis oppsummering av en grønn svindel. Vi selger det fornybare og bruker det selv.

Også nordmenn blir villedet av denne ordningen. Opprinnelsesgarantiordningen gjør i praksis det fornybare ved norsk kraftproduksjon til kraftselskapenes, og ikke vårt felles, eie. En slik tilsnikelse tillater da at nordmenn skal måtte betale ekstra for den fornybare strømmen de i utgangspunktet får gratis, med nasjonal varedeklarasjon som riset bak speilet. Bellona mener at opprinnelsesgarantiordningen gir kraftselskapene mulighet til å selge noe de ikke har rett til å selge, og at denne praksisen bør opphøre eller begrenses.

Oppsummert gir ordningen ingen eller negativ effekt på fornybar kraftutbygging, den flytter penger antakelig uten reell klima- eller miljøgevinst, den gir opphav til en etisk svært problematisk dobbeltkommunikasjon med kjøpere og en tvilsom praksis overfor norske forbrukere, den spiller hasard med vårt fremtidige industrietableringspotensial og den selger ut noe man ikke bør ha rett til å selge – det iboende fornybare i vår kraftproduksjon.

Bellona mener disse momentene til sammen gjør opprinnelsesgarantiordningen i sin nåværende form til en svært problematisk ordning. Den bør enten avsluttes eller endres fundamentalt.