

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Høring – Ordningen med opprinnelsesgarantier og varedokumentasjonen for strøm

Det vises til Olje- og energidepartementets høringsbrev av 21. september 2018 der departementet sendte ut rapporten *Utredning av opprinnelsesgarantier og varedokumentasjon 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 konkurranseevne, 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 energimarked 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 avvike 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 energimarked 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 opprinnelsesgarantipris 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 "restmiks" 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 klimakvotesystemet ETS). Bruken av varedeklarasjonen kan også gi gale incentiver ved elektrifisering av transport. Vi risikerer at et øyeblikksbilde av produksjonsmiks 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 produksjonsmiks 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 konkurransevidning 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 høringssvar 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 opprinnelsesgarantiers betydning for norske fylker og kommuner
2. RE-Source erklæringen
3. Juridisk betenkning

Kopi: NVE, NHO, Statnett



INFORMASJON OM OPPRINNELSESGARANTIER Betydning for norske fylker og kommuner

Olje- og energidepartementet har bedt om høringsuttalelser til ordningen med opprinnelsesgarantier innen 21. desember 2018. Det siste året har opprinnelsesgarantier fått økt betydning for inntjeningen til norske kraftverk som følge av en markant prisstigning i opprinnelsesgarantimarkedet. På bakgrunn av dette har THEMA Consulting på oppdrag fra EnergiNorge beregnet inntektene fra opprinnelsesgarantier for norske kraftverk med statlig, fylkeskommunalt og kommunalt eierskap. Dette notatet oppsummerer THEMA Consultings beregninger og inneholder videre en beskrivelse av opprinnelsesgarantiens betydning for realisering av nye prosjekter og for langsiktige kraftavtaler.

Om opprinnelsesgarantiordningen

Opprinnelsesgarantier er en merkeordning for elektrisitet som gir kunden dokumentasjon på at en mengde kraft er produsert fra en spesifisert energikilde. Siden det ikke er mulig å spore hvor strømmen flyter fysisk i nettet brukes opprinnelsesgarantier som en finansiell ordning for å dokumentere fornybar kraftproduksjon. Ordningen gir forbrukere muligheten til å «velge» fornybar strøm ved å kjøpe en mengde opprinnelsesgarantier som tilsvarer sluttbrukerens strømforbruk.

Produsenter av fornybar energi mottar ekstrainntekter fra salg av opprinnelsesgarantiene. Opprinnelsesgarantiene gir et langsiktig insentiv for å øke investeringene i fornybar energi i tillegg til å øke lønnsomheten for eksisterende kraftverk. Siden norsk kraftproduksjon nesten utelukkende kommer fra fornybar energi spiller Norge en stor rolle i det europeiske opprinnelsesgarantimarkedet. I et normalår får norske vannkraftverk utstedt 134 millioner opprinnelsesgarantier mens norske vindkraftverk får utstedt tre millioner opprinnelsesgarantier. I 2017 fikk norske kraftverk utstedt 141 millioner opprinnelsesgarantier (tilsvarende en fornybarproduksjon på 141 TWh) og sto for ca. 26 % av alle opprinnelsesgarantier i Europa. Siden norske kraftverk i hovedsak er eid av staten, fylker og kommuner går inntektene fra opprinnelsesgarantier tilbake til offentligheten gjennom skatteinntekter og utbytter.

Økte priser for opprinnelsesgarantier fra norsk vannkraft

I løpet av 2018 har prisene på opprinnelsesgarantier fra norsk vannkraft steget betraktelig og bidratt til økte inntekter for norske kraftverk. Dette resulterer i økt overskudd for kraftprodusentene og dermed økt utbyttekapasitet. Prisøkningen skyldes en kombinasjon av økt etterspørsel fra bedrifter og sluttbrukere og at kraftproduksjonen fra fornybar energi var lavere enn normalt grunnet mindre nedbør og vind i flere land med stor betydning for opprinnelsesgarantimarkedet, inkludert i Norden. Fremover forventes etterspørselen etter opprinnelsesgarantier å øke ytterligere som følge av at stadig flere bedrifter ønsker å dokumentere bruk av fornybar energi i egen vareproduksjonen. Denne trenden drives av at forbrukere og investorer i økende grad stiller krav om klimaregnskap til bedrifter. Dagens forwardpriser på opprinnelsesgarantier fra «Norwegian hydro» tilsier at markedsaktørene forventer at prisen vil ligge på dagens nivå eller høyere i de nærmeste årene.

Opprinnelsesgarantier kategoriseres som heterogene produkter og selges til ulike priser avhengig av energikilde og spesifikke attributter ved kraftverket som lokasjon, alder og miljøhensyn. Eksempelvis har noen kunder en høyere betalingsvillighet for vannkraftverk med laksetrapper, mens andre heller vil støtte nylig utbygde vindkraftverk i sitt nærområde.

Majoriteten av norske opprinnelsesgarantier handles i kategoriene «Norwegian hydro» og «Nordic hydro». Et mindretall selges imidlertid til en høyere pris som premiumprodukter og skreddersydde produkter til sluttbrukere. Internasjonale organisasjoner som Bra Miljöval, EKOenergy og OK Power utsteder miljømerker («ecolabels») for å verifisere at et kraftverk har spesifikke attributter og miljøstandarder utover det som oppgis i opprinnelsesgarantiene. Miljømerkede opprinnelsesgarantier oppnår vanligvis en høyere pris i sluttbrukermarkedet. Noen kraftselskaper tar seg av hele prosessen med miljømerking, markedsføring og sluttbrukersalg selv eller gjennom datterselskaper, mens andre selger sine opprinnelsesgarantier til meglere og porteføljeselskaper som deretter videreselger opprinnelsesgarantiene til sluttbrukere.

Offentlig eide vannkraftverk får utstedt 109 millioner opprinnelsesgarantier i et normalår

I et normalår produserer norske vannkraftverk ca. 134 TWh¹ og får dermed utstedt 134 millioner opprinnelsesgarantier (å 1 MWh). THEMA Consulting har på oppdrag fra EnergiNorge beregnet de direkte og indirekte eierandelene i norske vannkraftverk basert på NVEs database og data om eierskap til kraftverkene og selskapene. I følge disse beregningene eier staten 40 %, fylkene 5 %, kommunene 36%, og andre aktører ca. 19% (bl.a. Norsk Hydro og private aktører) av norske vannkraftverk². Med unntak av Norsk Hydro som har en normalårsproduksjon på ca. 10 TWh, velger alle kraftprodusentene i Norge å selge opprinnelsesgarantiene de får utstedt.

I et normalår vil det utstedes omtrent 54 millioner opprinnelsesgarantier til statlig eide vannkraftverk, 48 millioner til kommunalt eide vannkraftverk og syv millioner til fylkeseide vannkraftverk. I sum får dermed offentlig eide vannkraftverk inntekter fra salg av 109 millioner opprinnelsesgarantier i et normalår.

I tillegg mottok norske vindkraftverk med offentlig eierskap i overkant av en million opprinnelsesgarantier i 2017. Totalt ble det i 2017 utstedt 2,7 millioner opprinnelsesgarantier til norske vindkraftverk. En rekke vindkraftprosjekter er under utbygging og antallet utstedte opprinnelsesgarantier til norske vindkraftverk vil dermed øke i årene fremover. Flere av disse vindkraftprosjektene er eid eller deleid av kraftprodusenter med offentlige aktører på eiersiden.

Overskuddet før skatt fra salg av opprinnelsesgarantier estimeres til mellom 600 millioner og to milliarder kroner per år for offentlig eide vannkraftverk

Kraftprodusentenes samlede overskudd før skatt for opprinnelsesgarantier kan beregnes som prisen kraftprodusentene mottar multiplisert med mengden opprinnelsesgarantier de selger. Prisen som kraftprodusentene oppnår avhenger både av om kraftverket har spesifikke attributter som kundene vil betale ekstra for og om opprinnelsesgarantiene selges direkte til kunden eller via mellommenn.

Noen kraftprodusenter selger opprinnelsesgarantier direkte til kundene mens andre selger opprinnelsesgarantiene sine i engrosmarkedet gjennom meglere og porteføljeselskaper. I snitt antar THEMA Consulting at kraftprodusentene sitter igjen med en margin på 95 % av engrosprisen som

¹ Normalårsproduksjon i 2018. Kilde: <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vannkraft/vannkraftpotensialet/>

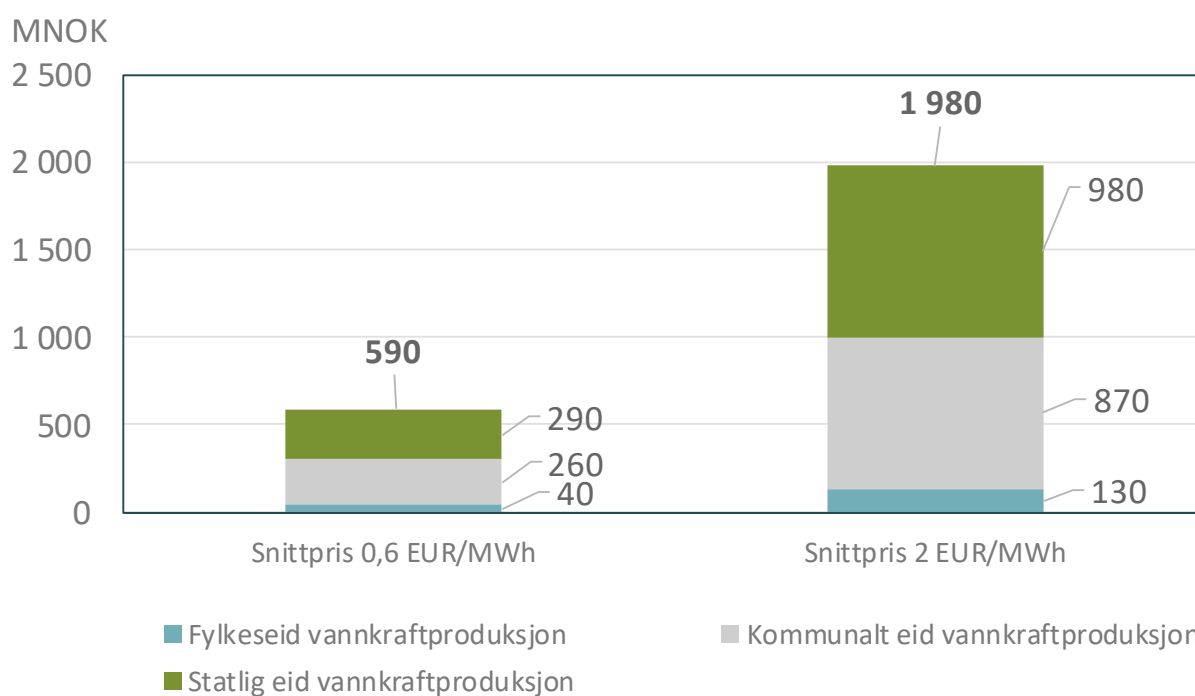
² Som fremgangsmåte har Thema Consulting først beregnet hvert enkelt kraftselskaps produksjon ved å multiplisere normalårsproduksjonen til hvert enkelt vannkraftverk med eierandelene til de respektive kraftselskapene. Deretter fordeles denne kraftproduksjonen utover eierne av kraftselskapene iht. deres eierandeler. Beregningene tar høyde for kryss-eierskap.

overskudd fra salg av opprinnelsesgarantier.³ Kostnadene ved salg av opprinnelsesgarantier i engrosmarkedet er lave og knyttes i hovedsak til eventuelle lønnskostnader og kostnader ved bruk av meglere og porteføljeselskaper. Merk at kraftprodusentenes margin av engrosprisen ikke må forveksles med marginen av sluttbrukerprisen. Sistnevnte er lavere fordi opprinnelsesgarantiene selges til en høyere pris til bedrifter og husholdninger i sluttbrukermarkedet.

Ved estimering av inntektene fra salg av opprinnelsesgarantier i 2018 legges vannkraftproduksjonen i et normalår på 134 TWh til grunn. Siden det er stor prisvariasjon i markedet har THEMA Consulting beregnet et utfallsrom for inntektene fra opprinnelsesgarantier. Som et nedre prisestimat for 2018 legges den laveste månedlige gjennomsnittsprisen fra 2018 i engrosmarkedet til grunn, nemlig 0,6 EUR/MWh fra januar 2018. Et øvre prisestimat ligger på 2 EUR/MWh som er blant de høyeste nivåene observert i engrosmarkedet i 2018. Den høye prisen kan også tolkes til å ta høyde for at større kraftprodusenter også selger opprinnelsesgarantier til sluttbrukermarkedet, enten direkte eller gjennom datterselskaper, og dermed kan realisere en høyere salgspris enn engrosprisen.

Som vist i Figur 1 ligger det estimerte årlige overskuddet før skatt fra salg av opprinnelsesgarantier på mellom 590 millioner kroner og to milliarder kroner per år for offentlig eide kraftverk. Av dette ligger inntektene for fylkeseide vannkraftverk på mellom 40 og 130 millioner kroner, mens for kommunalt eide vannkraft ligger inntektene på mellom 260 og 870 millioner kroner.

Figur 1: Estimert overskudd før skatt fra opprinnelsesgarantier til offentlig eide kraftverk



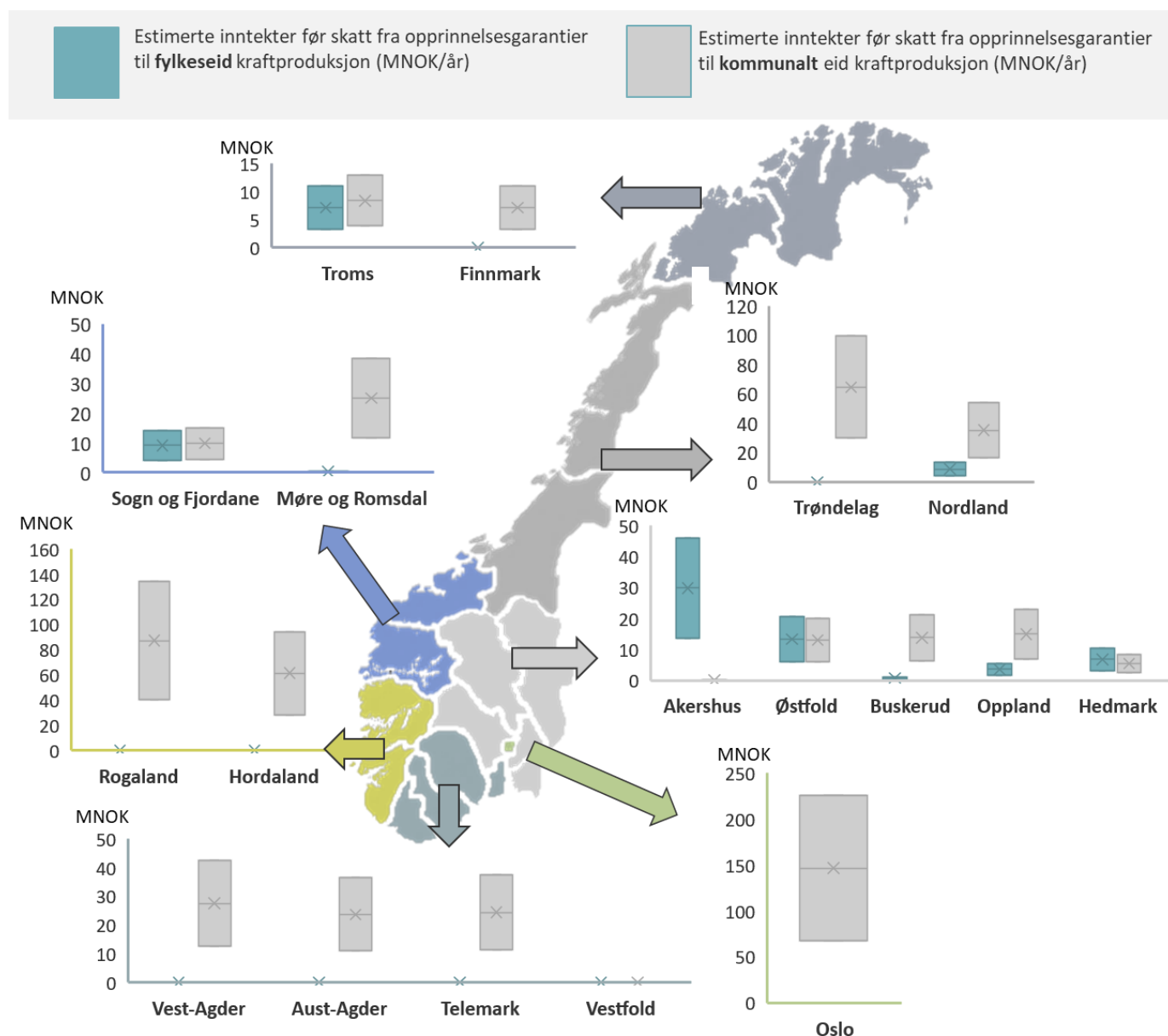
Inntektene fra opprinnelsesgarantier blir kun beskattet med selskapsskatt, i motsetning til inntektene fra fysisk kraftsalg som også beskattes med grunnrenteskatt og andre særskatter. Gitt en selskapsskatt på 23 % i 2018, ligger overskuddet etter skatt på mellom 30 og 90 millioner kroner for fylkeseide vannkraft, og mellom 200 og 670 millioner kroner for kommunalt eide kraftverk.

³ Lønnskostnadene varierer fra tilnærmet null til et par årsverk avhengig av om kraftprodusentene jobber med salg og markedsføring selv eller bruker meglere og porteføljeselskaper. Meglerprovisjonen på salg av opprinnelsesgarantier i engrosmarkedet ligger på 0,1 % og oppover. I snitt antar THEMA Consulting at kraftprodusentene sitter igjen med 95 % av inntektene i engrosmarkedet. Til sammenligning bruker Oslo Economics (2018) en forenklet antakelse om at kostnadene er tilnærmet null i «Utredning om opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner for strøm».

Overskuddet fra opprinnelsesgarantier tilfaller fylkeseide og kommunalt eide kraftprodusenter i 17 norske fylker

Overskuddet fra salg av opprinnelsesgarantier fordeles utover Norge gjennom fylkeseide og kommunalt eide kraftprodusenter. Figur 2 viser den geografiske fordelingen av overskuddet før skatt fra salg av opprinnelsesgarantier for fylkeseide og kommunalt eide vannkraftverk. Beregningene er basert på eierandelene norske kommuner og fylker har i norske vannkraftverk og forutsetter normalårsproduksjon. Utfallsrommet er ment til å ta høyde for at ulike kraftprodusenter oppnår ulike priser for sine opprinnelsesgarantier avhengig av hvordan og til hvem de selger opprinnelsesgarantiene.

Figur 2: Geografisk fordeling av overskudd før skatt fra opprinnelsesgarantier til vannkraftproduksjon eid av fylker (blå) og kommuner (grå)



Merknad: Inntektene er beregnet med antakelser om priser på mellom 0,6 EUR/MWh og 2 EUR/MWh og normalårsproduksjon i kraftverkene. En margin på 95 % er lagt til grunn for å beregne overskuddet.

Alle norske fylker utenom Vestfold har enten fylkeseide eller kommunalt eide kraftprodusenter. Kraftverkene som eies av Oslo Kommune og kommuner i Rogaland, Trøndelag og Hordaland får de største overskuddene fra opprinnelsesgarantier. For Hafslund E-CO, som er 100 % eid av Oslo Kommune, kan opprinnelsesgarantier bidra til et økt overskudd på mellom 70 og 230 millioner kroner

gitt et prisintervall fra 0,6 EUR/MWh til 2 EUR/MWh. For kommunalt eide kraftverk i Rogaland kan resultatet øke med mellom 40 og 130 millioner kroner. I Trøndelag kan de kommunalt eide kraftverkene oppleve en økning i overskuddet før skatt på mellom 30 og 100 millioner kroner. Kommunalt eide kraftverk i Hordaland kan tilsvarende forbedre resultatet med 30 til 90 millioner kroner før skatt. Overskuddet er også betydelig for andre fylker og kommuner. 11 av fylkene har fylkeskommunalt eller kommunalt eierskap i kraftselskap som får ti millioner kroner eller mer i overskudd før skatt per år (gitt det laveste prisestimatet).

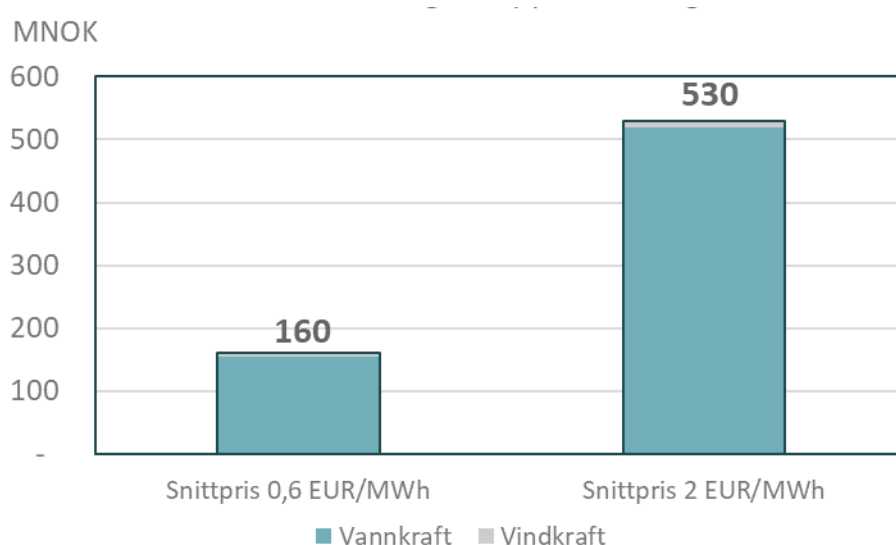
Det økte overskuddet gir økt utbyttekapasitet for samtlige kraftprodusenter med kommunalt og fylkeskommunalt eierskap. Salg av opprinnelsesgarantier kan således komme fellesskapet til gode gjennom høyere fylkes- og kommunebudsjetter. I tillegg bidrar salg av opprinnelsesgarantier på nasjonalt nivå gjennom økte skatteinntekter og forbedret resultat for Statkraft.

Skatteinntektene fra salg av opprinnelsesgarantier estimeres til mellom 160 og 530 millioner kroner

Ved estimering av skatteinntektene fra salg av opprinnelsesgarantier legges det til grunn at det selges totalt 127 millioner opprinnelsesgarantier (å 1 MWh) fra norske kraftverk i et normalår. Av disse kommer 124 millioner fra norsk vannkraft og 3 millioner fra norsk vindkraft. Merk at selv om det utstedes 134 millioner opprinnelsesgarantier til norsk vannkraft, velger Norsk Hydro å ikke selge de ti millionene opprinnelsesgarantier de får utstedt ved en normalårsproduksjon på 10 TWh.

Gitt en selskapsskatt på 23 % i 2018 og et prisintervall på 0,6 EUR/MWh til 2 EUR/MWh for norske opprinnelsesgarantier, vil den norske stat motta mellom 160 og 530 millioner kroner i skatteinntekter fra salg av opprinnelsesgarantier.⁴

Figur 3: Skatteinntekter fra salg av opprinnelsesgarantier i normalår



Skatteinntektene vil imidlertid variere fra år til år avhengig av fornybar produksjon, skattesats og snittprisen på opprinnelsesgarantiene. Eksempelvis var snittprisen på opprinnelsesgarantier lavere i 2017 enn i 2018, mens fornybarproduksjonen var 7 TWh høyere enn i et normalår.

⁴ Beregningen forutsetter en valutakurs på 9,5748 kroner per Euro, tilsvarende gjennomskursen i 2018, og en profittmargin på 95 % av engrosprisen for kraftprodusentene

Opprinnelsesgarantier medvirker til realisering av nye prosjekter

Opprinnelsesgarantier gir et langsiktig incentiv til økte investeringer i fornybar energi. I takt med at prisen på opprinnelsesgarantier har økt har deres bidrag til inntektsstrømmen for nye prosjekter blitt viktigere. Antar vi en langsiktig kraftpris på 35 EUR/MWh og en pris på opprinnelsesgarantier på 1,5 EUR/MWh utgjør opprinnelsesgarantiene en tilleggsinntekt på 4%, noe som kan være avgjørende for om et prosjekt realiseres eller ikke. Eksempelvis har BKK og SFE gått sammen om en investering i Østerbø kraftverk. I følge BKK gjør de to selskapene helt selvstendige økonomiske vurderinger, men prinsippet til BKK er at alle fremtidige inntekter hensynstas i investeringene, også opprinnelsesgarantier, og de utgjør et viktig bidrag i investeringsbeslutningen.

Norske myndigheters hovedvirkemiddel for å incentivere investeringer i ny fornybar kraft er elsertifikatsystemet. Prisene på elsertifikater har vært svært volatile og det er stor usikkerhet rundt om markedet vil kollapse som følge av overinvesteringer. Den store usikkerheten rundt elsertifikatprisen bidrar til at inntektene fra opprinnelsesgarantier blir enda viktigere for investeringsbeslutningene.

Mange aktører krever opprinnelsesgarantier for å inngå langsiktige kraftavtaler

Langsiktige kraftavtaler har blitt stadig viktigere når nye prosjekter realiseres, fordi disse reduserer usikkerheten rundt fremtidig kraftpris for eierne. En typisk modell for realisering av nye vindkraftprosjekter har vært at prosjektutvikler står for utvikling og bygging før prosjektet så selges til en finansiell aktør som gjør en langsiktig kraftsalgsavtale med en konsument. Mange av disse avtalene har vært gjort med aktører innenfor «den nye økonomien» (Google, Facebook etc.). For denne typer aktører er det essensielt å inkludere opprinnelsesgarantier i avtalene for å være i stand til å dokumentere de fornybare egenskapene ved avtalen, noe som også klart fremgår av selskapenes offentlige innkjøpsstrategier.



#RESouce2018 #100to100k

Corporations seek removal of barriers to renewable energy procurement in support of Europe's climate and energy goals

As the recent [Intergovernmental Panel on Climate Change \(IPCC\)](#) report¹ made clear and as the upcoming COP24 climate negotiations will reinforce, addressing climate change is an urgent global imperative and will require rapid decarbonisation of the electricity system. Corporate renewable energy purchasing can play a critical role in driving this energy transition.

Already, corporate renewable energy power purchase agreements (PPAs) have been signed for over 6 GW of new renewable resources in Europe, representing billions of euros of investment and thousands of jobs. Nearly 2 GW of this capacity has been contracted in 2018 alone. More broadly, over 150 companies have committed to source 100% of their electricity from renewable energy² which, in addition to reducing carbon emissions, is seen by companies as a way to boost economic competitiveness.³

The growing momentum and impact of corporations working to scale renewable energy is clear. Yet, despite the progress made to date, more must be done to maximise Europe's full potential for corporate investment in new sources of renewable energy and associated environmental and economic benefits.

RE-Source, Europe's platform for corporate renewable energy sourcing, aims to increase the number of active corporates from 100 to 100,000. The massive potential represented by corporate renewable PPAs can only be realised via increased awareness and the removal of policy and market barriers that currently constrain the growth of renewables in many markets in Europe. Accordingly, RE-Source calls on policy-makers to help realise the full potential of renewable electricity sourcing in Europe by:

1. **Removing regulatory and administrative barriers** to corporate renewable sourcing, as required by the recently enacted Renewable Energy Directive, so the early success – mainly concentrated to date in the Nordics, the Netherlands and the UK – can be replicated more broadly.

¹ IPCC Global Warming of 1.5C http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf

² RE100 Progress and Insights Annual Report <https://www.theclimategroup.org/news/moving-truly-global-impact>

³ BayWa r.e. Energy Report www.baywa-re.com/energy-report

Brought to you by:





2. **Providing corporates with clarity and certainty of long-term ownership of Guarantees of Origin (GOs) from contracted supplies.** Access to GOs is critical to the business case for corporate procurement.
3. **Encouraging cross-border renewable energy transactions** to maximise opportunities to deploy the most cost-effective renewable energy solutions. Enablers include implementing GO systems that ensure environmental integrity, transparency, harmonised treatment and prevent double-counting.
4. **Enabling a wide variety of procurement models and market products,** from on- and off-site solutions to multi-corporate renewable power purchase agreements (PPAs) to minimise risks and maximise participation.

We believe corporate electricity buyers, renewable energy suppliers and policy-makers have a unique opportunity to work together to help Europe achieve its climate and energy objectives by enabling new, competitively-priced renewable energy resources at a scale not otherwise achievable. We are prepared to continue leading by example and accelerate the transition to a smarter, more sustainable and more inclusive European energy system.



Brought to you by:





Brought to you by:





Brought to you by:





RE-Source

European platform for corporate
renewable energy sourcing



AIB

association of issuing bodies



APREN

Associação
de Energias
Renováveis



EKOenergy



ELETTRICITÀ
FUTURA
imprese elettriche italiane



eurelectric



France
Energie
Eolienne

NORWEA



RECS
INTERNATIONAL



Brought to you by:



Wind
EUROPE

RE 100 | °C



wbcasd

NOTAT

Til Energi Norge v/Knut Kroepelien

Fra Advokatfirmaet Thommessen AS

Dato 27. november 2018

Ansvarlig advokat: Jens Naas-Bibow

OPPRINNELSESGARANTIREGELVERKET - EØS-RETTLIGE RAMMER

1 BAKGRUNN OG OPPSUMMERING

1.1 Oppdraget

Vi er bedt om å vurdere enkelte forslag i høringen om ordningen med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm som har høringsfrist 21. desember 2018. Høringen gjelder en rapport Olje- og energidepartementet har fått utarbeidet fra konsulentfirmaet Oslo Economics med tittel "Utredning av opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm."¹

Forslagene vi er bedt om å utrede, går ut på:

1. Å utforme norske myndigheters statistikk over energikilder på en måte som reduserer eksport av opprinnelsesgarantier, jf punkt 7.2.3 i høringen.
2. Å melde Statnett ut av AIB og dermed redusere eksport av norske opprinnelsesgarantier, jf punkt 7.3.1 i høringen.

Forslagene vil vurderes opp mot reglene i det gjeldende og foreslåtte fornybardirektivet og det gjeldende og foreslåtte elmarkedsdirektivet, samt reglene om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel.

1.2 Oppsummering og konklusjon

Vi vurderer at forslagene i høringen vil kunne være i strid med krav i det gjeldende og foreslåtte fornybardirektiv og elmarkedsdirektiv, samt de grunnleggende reglene om det indre markedet i EØS-avtalens hoveddel.

Forslag 1 forhindres av medlemsstatenes forpliktelse om å sørge for tilstrekkelig informasjon overfor sluttkundene slik at de kan sammenligne tilbud fra ulike leverandører. Forslaget vil også etter vår oppfatning kunne anses å være i strid med EØS-avtalens krav om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel.

Når det gjelder forslag 2, er det ikke et eksplisitt krav i fornybardirektivet om å samarbeide med andre medlemsland for å tilrettelegge for et effektivt marked for opprinnelsesgarantier. Et slikt samarbeid vil imidlertid være nødvendig for å oppnå formålet med ordningen, og et slikt samarbeid er nå etablert. Samarbeidet utgjør en effektiv plattform for markedsadgang for

¹ Oslo Economics (2018): <https://www.regjeringen.no/contentassets/0e77f451e93c40e8a4dedef1cda08d86/oslo-economics---utredning-om-opprinnelsesgarantier-og-varedeklarasjoner-for-strom-l974299.pdf>

opprinnelsesgarantier fra norske produsenter. Derfor antar vi at å gå ut av samarbeidet vil kunne anses som et brudd på EØS-avtalens regler om det indre markedet, dersom begrunnelsen er nettopp å redusere eksporten av opprinnelsesgarantiene.

2 GJELDENE FORNYBARDIREKTIV OG NORSK REGULERING

Direktiv 2009/28/EF (fornybardirektivet) ble vedtatt i EU 23. april 2009. Direktivet ble besluttet innlemmet i EØS-avtalen 19. desember 2011. Fornybardirektivet forplikter blant annet medlemsstatene til å tilby opprinnelsesgarantier til produsenter av elektrisitet fra fornybare energikilder. Garantiene utgjør bevis på at en gitt mengde elproduksjon (ett sertifikat pr MWh) er fornybar. At opprinnelsesgarantier har som eneste funksjon å bevise til sluttkunden at en gitt andel energi ble produsert fra fornybare energikilder, understrekes også i selve definisjonen av opprinnelsesgaranti:

*"'guarantee of origin' means an electronic document which has the sole function of providing proof to a final customer that a given share or quantity of energy was produced from renewable sources"*²

Departementet utpekte i desember 2005 Statnett som ansvarlig for å utstede opprinnelsesgarantier i samsvar med fornybardirektivet. Statnett er såkalt registeransvarlig og forvalter systemet for utstedelse av garantiene.

I det gjeldende fornybardirektivet og den gjeldende norske reguleringen i forskrift om opprinnelsesgarantier for produksjon av elektrisk energi³ ("forskriften") fungerer opprinnelsesgarantier som en slags deklarasjon. Verdien som kan tilflyte en produsent med et godkjent anlegg, skriver seg fra prisen som en kjøper er villig til å betale for opprinnelsesgarantert elektrisitet. I fortalen til fornybardirektivet heter det også eksplisitt at det er viktig å skille mellom grønne sertifikater brukt til støtteordninger og opprinnelsesgarantier (fortalen avsnitt 52).

Produsenter med godkjente anlegg står fritt til å selge utstedte opprinnelsesgarantier til hvilken kjøper de ønsker, og registeransvarlig skal "legge til rette for at opprinnelsesgarantier kan omsettes og innløses på en objektiv og ikke-diskriminerende måte", jf forskriften § 11 andre ledd. Ved bruk til dokumentasjonsformål skal innehaveren innløse opprinnelsesgarantien i registeret, og registeransvarlig har etter forskriften § 12 plikt til å utstede dokumentasjon på innløsningen på forespørsel fra innløsende part.

Dagens opprinnelsesgarantiordning er med andre ord en ren markedsbasert deklarasjonsordning som viser opprinnelsen til et gitt kvantum produsert elektrisitet. Ordningen gir ikke rett til noen økonomisk støtte, og kan ikke brukes til å dokumentere oppfyllelse av det enkelte lands fornybarmål etter direktivet artikkel 3.

Produsentene står fritt til å disponere sine opprinnelsesgarantier i markedet og alle inntekter knyttet til opprinnelsesgarantier tilfaller den enkelte produsent gjennom markedet.

3 NYTT FORNYBARDIREKTIV

Med EU-kommisjonens såkalte Clean Energy-pakke ble det foreslått en rekke endringer i fornybardirektivet hva gjelder opprinnelsesgarantier. Forhandlingene om direktivet ble sluttført

² Direktiv 2009/28/EF artikkel 2 bokstav j.

³ FOR-2007-12-14-1652.

sommeren 2018, og det nye direktivet ble vedtatt i plenum 13. november. Direktivet vil tre i kraft i 2021.⁴

Artikkel 19 i det nye direktivet erstatter artikkel 15 i det gjeldende fornybardirektivet. Artikkel 19 nr 1 slår fast at medlemsstatene skal sørge for at garantier for produksjon av fornybar energi er produsert, med formål om å påvise andelen av fornybar energi i den samlede energimiksen til sluttkunden. Dette skal foregå under objektive, transparente og ikke-diskriminerende kriterier:

"Member States shall ensure that the origin of energy 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".

Flere av forslagene fra kommisjonen er forlatt under forhandlingene. Dette gjelder forslaget om at opprinnelsesgarantier ikke skal utstedes til produsenter som mottar støtte til fornybar energi, og at opprinnelsesgarantiene skal utdeles via en auksjonsordning hvor inntektene tilfaller medlemslandet. I stedet er det foreslått at medlemsstatene kan velge ikke å gi opprinnelsesgarantier til produsenter som mottar støtte til fornybar energi. I tillegg er det et krav om at markedsverdien av opprinnelsesgarantiene skal tas i betraktning i støtteordningen, dersom medlemsstatene velger å utstede opprinnelsesgarantier i slike tilfeller, jf artikkel 19 nr 2.

Det foreslås også mer detaljerte bestemmelser for hvordan og med hvilke tidsfrister opprinnelsesgarantiene skal kanselleres, jf artikkel 19 nr 3 og 4. Videre innfører det foreslåtte direktivet muligheten for å utvikle opprinnelsesgarantier for fornybar gass, herunder hydrogen, jf artikkel 19 nr 7.

I artikkel 19 nr 8 direktiv 2009/72/EF (tredje elmarkedsdirektiv) artikkel 3 nr 9, som gir leverandører plikt til å dokumentere andelen ulike energikilder i sin energimiks.⁵ Artikkel 19 nr 8 forplikter leverandørene til å gjøre dette ved å benytte opprinnelsesgarantier, med unntak av:

(a) as regards the share of its energy mix corresponding to non-tracked commercial offers, if any, for which the supplier may use the residual mix; or

(b) where a Member State decides not to issue guarantees of origin to a producer that receives financial support from a support scheme.

Bokstav b er ikke aktuell i Norge. I bokstav a fremgår det at leverandører ikke trenger å vise til opprinnelsesgarantier for den andelen kraft som er udokumentert eller ikke-sporbar ("non-tracked"). I de tilfellene holder det å vise til "the residual mix", som er definert som "the total annual energy mix for a Member State, excluding the share covered by the cancelled guarantees of origin".⁶ I norsk sammenheng er dette varedeklarasjonen.

Forslaget fra EU-kommisjonen var opprinnelig uten unntaket i andre del av setningen. Uten unntaket ville kraftleverandører, som etter elmarkedsdirektivet var forpliktet til å vise til opprinnelsen til kraften som var produsert, vært tvunget til å kjøpe opprinnelsesgarantier. I gjeldende fornybardirektiv er dette kun noe leverandørene har mulighet til ("it may do so by using its guarantees of origin"), og ikke noe den er forpliktet til.

⁴ Det opprinnelige forslaget: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0767R%2801%29>; endringer vedtatt 13. november 2018: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0444+0+DOC+PDF+V0//EN>.

⁵ Bestemmelsen er gjennomført i avregningsforskriften § 8-5.

⁶ Artikkel 2 bokstav oo.

Verken fortalen eller forhandlingsdokumenter vi har funnet omtaler endringen fra EU-kommisjonens forslag til det som ble vedtatt i EU-parlamentet. Vi går ut i fra at begrunnelsen for unntaket er at en endring fra "may" til "shall" ble ansett som for streng, og at det ikke var ønskelig at kraftleverandører skulle være forpliktet til å kjøpe opprinnelsesgarantier. Vår tolkning er derfor at kraftleverandører fortsatt kan vise til varedeklarasjonen når de markedsfører og selger udokumentert kraft ("non tracked" commercial offers).

Hvilken betydning disse bestemmelsene har, må ses i sammenheng med kravene i elmarkedsdirektivet og primærretten i EØS-avtalen. Vi vil her først gå nærmere gjennom forslagene, før vi vurderer disse opp mot de EU-rettslige rammene.

4 VURDERING AV FORSLAGENE I HØRINGEN – RETTSLIGE RAMMER

4.1 Nærmere om forslagene

Forslagene vi er bedt om å utrede, fremgår av Oslo Economics' rapport s 37–38:

- i. Forslag 1 går ut på å utforme norske myndigheters statistikk over energikilder på en måte som reduserer eksport av opprinnelsesgarantier, jf punkt 7.2.3. Forfatterne av rapporten foreslår ulike måter å utforme statistikk på for å redusere eksport av opprinnelsesgarantier: "At norske myndigheter kun viser til fysisk produksjonsmiks i Norge og fremhever dette som den viktigste statistikken." og at "At beregning og kommunikasjon av «Varedeklarasjon for kraftkjøp uten opprinnelsesgarantier» ikke gjøres av NVE, men heller av hver enkelt kraftleverandør, slik at betydningen av denne reduseres."
- ii. Forslag 2 går ut på å melde Statnett ut av AIB (Association of Issuing Bodies; foreningen for registre for opprinnelsesgarantier) og dermed redusere eksport av norske opprinnelsesgarantier, jf punkt 7.3.1 i høringen.

Forfatterne viser til at forslagene har til hensikt å redusere eksport av norske opprinnelsesgarantier, og at de også vil ha som potensiell virkning at norske opprinnelsesgarantier ikke aksepteres av kunder og myndigheter i andre land. Forfatterne peker selv på at det kan foreligge rettslige hindre i så måte.

Vi behandler først rammene i gjeldende og foreslått fornybardirektiv. I tillegg fremkommer visse krav i elmarkedsdirektivet, både i eksisterende og ny versjon. I tillegg behandler vi forslagene opp mot primærretten i EØS-avtalens regler om det indre markedet.

4.2 Rammene i gjeldende og foreslått fornybardirektiv

Opprinnelsesgarantiordningen forvaltes av medlemsstatene og de organene medlemsstatene utpeker. I norsk sammenheng er dette Statnett som registeransvarlig, mens det er NVE som utarbeider varedeklarasjonen basert på såkalt European Attribute Mix utarbeidet av AIB. Det er etter hva vi kan se få krav til selve utformingen og presentasjon av statistikk i eksisterende og forslag til nytt fornybardirektiv. Dette tilsier at medlemsstatene har valgfrihet på dette området.

Når leverandørene skal vise til varedeklarasjonen, jf gjeldende artikkel 15 og ny artikkel 19 nr 8, jf elmarkedsdirektiv III artikkel 3, innebærer dette imidlertid at medlemsstatene vil være forpliktet både til å utarbeide statistikken og presentere den på en måte som gjør at leverandørene kan oppfylle sine forpliktelser. Hvilken dokumentasjon leverandøren må sørge for, fremgår av elmarkedsdirektiv III og forslag til nytt elmarkedsdirektiv, se under. Det må derfor være klart at det ikke er tilstrekkelig å vise kun til produksjonsmiks, da dette ikke innfrir leverandørens krav til dokumentasjon.

Dette er likevel ikke til hinder for at medlemsstatene informerer om hva ordningen med opprinnelsesgarantier innebærer, slik vi opplever at NVE gjør i dag. Det fremkommer tydelig på NVEs hjemmesider som gjelder opprinnelsesgaranti og varedeklarasjon at dette ikke påvirker den fysiske kraften som leveres, og at varedeklarasjonen ser ut som den gjør fordi den største andelen opprinnelsesgarantier eksporteres ut av landet. Reglene er ikke til hinder for at denne informasjonen gis.

Spørsmålet er videre om det er NVE som må utforme og presentere denne statistikken, eller om leverandørene kan gjøre dette selv. Det er etter hva vi kan se ingen tydelige krav i direktivet om hvem som skal gjøre dette. Kontrollen med utstedelse, handel og kansellering av opprinnelsesgarantier skal foretas av medlemsstaten eller organet som er utpekt for dette. I norsk sammenheng er dette Statnett, mens det er NVE som reguleringsmyndighet som presenterer statistikken. Dette er i tråd med elmarkedsdirektiv III, se under.

Siden det skal utarbeides én nasjonal varedeklarasjon som tar i betraktning både handel med og kansellering av opprinnelsesgarantier, er det vanskelig å se for seg at leverandørene skal kunne overta beregning og kommunikasjon overfor kundene. Leverandørene kan selvfølgelig håndtere beregning og kommunikasjon av individuelle varedeklarasjoner, og dette gjøres nettopp ved bruk av opprinnelsesgarantier.⁷

Når det gjelder forslag 2, finnes det ikke krav i eksisterende eller foreslått fornybardirektiv som pålegger Norge å samarbeide med andre land om en opprinnelsesgarantiordningen. Forfatterne av rapporten henviser selv til Portugal, som trakk seg ut i 2015. Når direktivet ikke setter krav om å delta i en slik sammenslutning, vil det heller ikke være et brudd på direktivet å trekke seg ut. Når begrunnelsen for å trekke seg ut er å gjøre norske opprinnelsesgarantier vanskeligere å eksportere, er dette imidlertid ikke i tråd med ikke-diskrimineringsprinsippet, og det er en potensiell handelsrestriksjon, se under i avsnitt 4.4.

I tillegg til at etterspørselen fra potensielle kunder går ned, vil tiltakene i forslag 1 og 2 også kunne medføre at andre medlemsstater ikke aksepterer norske opprinnelsesgarantier. Medlemsstatene kan nekte å anerkjenne opprinnelsesgarantier når de har velbegrunnet tvil om garantienes "accuracy, reliability or veracity", jf artikkel 19 nr 9. Dersom både formål og virkning av tiltakene er at norske opprinnelsesgarantier ikke lenger vil anerkjennes av andre medlemsstater, vil dette etter vår oppfatning kunne utgjøre brudd på ikke-diskrimineringsprinsippet generelt og artikkel 19 nr 1 spesielt. Dette gjelder uansett om tiltakene ikke i seg selv er forbundet med klare krav i direktivet. Tilsvarende gjelder for kravene i primærretten, se under i avsnitt 0.

4.3 Forholdet kravene i elmarkedsdirektiv III og IV

Forslag 1 har en klar side til kravene i elmarkedsdirektiv III og forslaget til nytt elmarkedsdirektiv.⁸ Kravet om at leverandørene skal vise til hver enkelt energikildes bidrag til leverandørens samlede energikilder i det foregående år, fremkommer i tredje elmarkedsdirektiv artikkel 3 nr 9. Det er dette kravet fornybardirektivet viser til når det slås fast at leverandørene skal benytte opprinnelsesgarantier eller vise til varedeklarasjonen. Det er reguleringsmyndighetens ansvar å sørge for utarbeidelse av statistikk, og at denne blir tilgjengeliggjort på en slik måte at sluttkundene skal kunne sammenligne ulike tilbud:

⁷ Se avregningsforskriften § 8-5 og NVE om varedeklarasjoner: <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten-for-energi-rme-marked-og-monopol/varedeklarasjon/>

⁸ Henholdsvis direktiv 2009/72/EF om felles regler for det indre elektrisitetsmarkedet, forslaget til nytt direktiv (COM(2016) 864): https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v7_864.pdf og som foreslått endret av komiteen for industri, forskning og energi Europaparlamentet: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0044+0+DOC+PDF+V0//EN>

*"The regulatory authority or another competent national authority shall take the necessary steps to ensure that the information provided by suppliers to their customers pursuant to this Article is reliable and is provided, at a national level, in a clearly comparable manner."*⁹

Bestemmelsen er foreslått plassert i vedlegg I til direktivet, og delvis erstattet med en ny artikkel 10 og 14 om krav til informasjon som kundene skal ha tilgang til. Artikkel 10 og 14 inneholder, slik foreslått endret av energikomiteen i EU-parlamentet,¹⁰ krav til hvilken informasjon som kreves. Det må informeres om andel av ulike energikilder i energimiksen, inkludert informasjon om andelen fornybar energi, hvor den er produsert, med hvilken teknologi, hvilket CO₂-utslipp energimiksen medfører, energiproduksjonens miljøpåvirkning mv. Det er i tillegg spesifisert at kunden skal få informasjon om:

"the contribution of each energy source to the electricity purchased by the customer in accordance with the supply contract (product level disclosure)"

Det er altså en klar forpliktelse for medlemslandene å sørge for at sluttkundene får denne informasjonen på en måte som gjør at de kan sammenligne ulike tilbud. I tillegg er det foreslått at kravet om at leverandørene når de informerer om kraft produsert med fornybare energikilder, skal benytte opprinnelsesgarantier, også skal fremkomme i elmarkedsdirektivet:

*"For disclosure of electricity from renewable energy sources or from high efficiency cogeneration, guarantees of origin issued under Article 15 of Directive 2009/28/EC and Article 14(10) of Directive 2012/27/EC shall be used."*¹¹

Oppsummert ser vi at det eksisterende og det nye fornybardirektivet og det nye elmarkedsdirektivet krever at leverandørene benytter opprinnelsesgarantier og/eller varedeklarasjon i sin markedsføring overfor kundene. I tillegg kreves det at medlemsstatene skal sørge for at denne informasjonen på et nasjonalt nivå blir gitt på en måte som tillater sammenligning.

Med denne bakgrunnen er det vanskelig å se for seg at medlemsstatene, gjennom reguleringsmyndigheten og/eller organet utpekt som registeransvarlig, kan komme unna å fremskaffe og vise denne informasjonen på en tydelig måte. Akkurat hva som fremheves og hvordan dette blir gjort, ser imidlertid ut til å være opp til medlemsstatene, så lenge nevnte hensyn ivaretas.

4.4 Forholdet til EØS-rettens primærlovgivning

EØS-avtalen er basert på et grunnleggende prinsipp om ikke-diskriminering, jf EØS-avtalens hoveddel artikkel 4. Dette prinsippet er nærmere spesifisert for både varer og tjenester, blant annet gjennom forbudet mot kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning (EØS artikkel 11) og sekundærlovgivning (fornybardirektivet mv). Diskrimineringsforbudet rammer ikke bare nasjonale regler som direkte forskjellsbehandler på bakgrunn av opprinnelse, men også opprinnelsesnøytrale regler som kan ha en markedsvridende effekt.

EØS-avtalen artikkel 12 forbyr kvantitative eksportrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning. Tiltak med tilsvarende virkning ("measures having equivalent effect") er et begrep som har vært

⁹ Artikkel 3 nr 9 siste avsnitt.

¹⁰ Se REPORT on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity (recast) (COM(2016)0864 – C8-0495/2016 – 2016/0380(COD)) Committee on Industry, Research and Energy, s 136–137.

¹¹ Vedlegg II punkt 4.

gjenstand for en lang rekke saker for EU-domstolen. Begrepet rammer tiltak som direkte eller indirekte, aktuelt eller potensielt kan være til hinder for fri bevegelse av varer.¹² Tiltak er i denne forbindelse alle handlinger og praksiser som kan tilskrives myndighetene.¹³ I all hovedsak benyttes tilsvarende argumentasjon for eksportrestriksjoner som for importrestriksjoner.¹⁴

At domstolen tillater en så vid tolkning av forbudet, har sammenheng med den relativt vide adgangen til å benytte ulovfestede og lovfestede unntaksregler, jf EØS-avtalen artikkel 13 og de ulovfestede tvingende allmenne hensynene. Begrunnelsen for tiltaket må imidlertid være relevant, og tiltaket må være proporsjonalt. Blant annet aksepteres tiltak begrunnet i hensynet til offentlig moral, offentlig sikkerhet eller miljøhensyn. Tiltak som har som formål å redusere samhandelen mellom EFTA-statene, aksepteres ikke.

Opprinnelsesgarantier utgjør kun et bevis på at en viss mengde fornybar energi er produsert. Det er derfor ikke åpenbart at restriksjoner på kjøp og salg av opprinnelsesgarantier vil rammes av reglene om fri varebevegelse. I sak C-204/12 *Essent Belgium*, som gjaldt restriksjoner på import av opprinnelsesgarantier, var EU-domstolen inne på problemstillingen. De aktuelle restriksjonene gikk ut på at kraftleverandører som var forpliktet til å kjøpe en viss mengde fornybar produsert kraft, ikke kunne oppfylle kravet ved å vise til opprinnelsesgarantier fra andre medlemsland. Domstolen unngikk å besvare spørsmålet om opprinnelsesgarantier var en "vare", fordi den uansett konkluderte med at de aktuelle restriksjonene kunne forsvares:

"It is sufficient to find that, even if it were accepted that guarantees of origin such as those at issue in the main proceedings constitute 'goods' within the meaning of Articles 23 EC and 28 EC, and that a support scheme such as that at issue in the main proceedings does constitute a restriction on the free movement of goods within the meaning of the latter provision, the fact remains, in any event, that that restriction is then justified, in the light of the considerations set out in paragraphs 89 to 103 of this judgment."

Domstolen heftet vurderingen på fri varebevegelse fordi opprinnelsesgarantiene er knyttet til produsert kraft, som igjen kan selges på det europeiske markedet. En restriksjon på import av opprinnelsesgarantier har derfor en indirekte effekt på import av fysisk kraft. Dersom opprinnelsesgarantiene ble kjøpt i forbindelse med et fysisk kraftkjøp, ville en potensielt og indirekte kunne forhindre import av kraft:

"In those circumstances, it must be held that legislation such as that at issue in the main proceedings is capable, in various ways, of hindering — at least indirectly and potentially — imports of electricity, especially green electricity, from other Member States (see, to that effect, Ålands Vindkraft, EU:C:2014:2037, paragraphs 67 to 75)."

Det samme vil være tilfellet for de aktuelle forslagene. Det er ikke avgjørende om opprinnelsesgarantier utgjør en vare, en tjeneste eller eventuelt et verdipapir som omfattes av reglene om fri bevegelighet av kapital. Handel med opprinnelsesgarantier er nært knyttet til handel med fysisk kraft, selv om markedet i prinsippet kan frikobles fra det fysiske kraftmarkedet. Dette er både fordi produsentene får utstedt opprinnelsesgarantier for kraften som er produsert, og fordi opprinnelsesgarantier ofte inngår i andre kraftkjøpsavtaler. Dersom myndighetene gjennomfører tiltak som gjør norske opprinnelsesgarantier mindre omsettelige, vil en derfor – i det minste

¹² C-8/74 Dassonville.

¹³ C-259/81 Commission v. Ireland (Buy Irish) og C-21/84 Commission v. France (postal franking machines).

¹⁴ Se blant annet C-205/07 Gysbrechts.

indirekte og potensielt – forhindre eksport av norsk kraft. Dette vil i så fall utgjøre et tiltak som har tilsvarende effekt som en eksportrestriksjon.

Eksportrestriksjoner eller tiltak som har tilsvarende effekt som en eksportrestriksjon, vil måtte begrunnes enten i EØS-avtalen artikkel 13 eller i såkalte tvingende allmenne hensyn.¹⁵ Siden selve begrunnelsen for både forslag 1 og 2 er å redusere handelen med opprinnelsesgarantier, vil det være svært tvilsomt om dette kan aksepteres. Markedet for opprinnelsesgarantier har nettopp til hensikt å etablere fri flyt av garantiene uavhengig av fysiske begrensninger. På denne måten vil kjøpekraft allokere til produsenter av fornybar kraft fra produsenter av kraft fra ikke-fornybare energikilder. Reduksjon i handelen med opprinnelsesgarantier vil derfor potensielt redusere produksjon av fornybar kraft, noe som er i direkte motstrid med hensikten bak reglene. Vår oppfatning er derfor at tiltakene – avhengig av den nærmere utformingen – vil være i strid med EØS-avtalens primærregler.

* * *

¹⁵ Se blant annet sak C-205/07 Gysbrechts.