

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep

0033 Oslo

postmottak@oed.dep.no

Deres ref.: 18/1495

Vår ref.: TS

Vår dato: 07.12.2018

Utredning av opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm

Høringsuttalelse fra Nelfo

Nelfo viser til høringsbrev der OED ber om kommentarer til rapporten «Utredning av opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm», utarbeidet av Oslo Economics på oppdrag av departementet. Departementet ber blant annet om kommentarer på rapportens vurderinger og tenkelige endringer i ordningene.

I rapportens innledende kapitler (kapittel 2-4) beskriver konsulenten handel med opprinnelsesgarantier, NVEs varedeklarasjon og bedriftenes ulike former for miljørapportering. Nelfo mener denne delen av rapporten gir en god introduksjon til temaene, som vil være til stor nytte for lesere som ikke er kjent med ordningene fra før.

Rapportens kapittel 5 inneholder en analyse av hvordan norske kraftprodusenter og -forbrukere blir påvirket av ordningen, og kapittel 6 beskriver ulike usikkerhetsfaktorer som kan virke positivt og negativt for disse aktørene i fremtiden. Nelfo mener denne analysen ikke gir en tilstrekkelig innsikt i disse temaene. Det er åpenbart at en økt oppslutning rundt opprinnelsesgarantier vil skade interessene til norske industribedrifter, men det gjøres ingen forsøk på å kvantifisere de negative konsekvensene. Videre skulle vi ønske at konsulenten i større grad forankret sine vurderinger i objektive referanser som teori, faglitteratur eller statistikk. For ofte innleder konsulenten en vurdering eller en påstand med frasen «ifølge våre intervjuobjekter», uten at konsulenten identifiserer hvilke næringsinteressenter de konkrete intervjuobjektene representerer.

I rapportens kapittel 7 redegjøres det for mulige endringer i ordningene for opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner. Nelfo mener denne delen av rapporten er dekkende for tenkelige endringer som kan gjennomføres. Av endringer er Nelfos primære standpunkt at NVE bør fjerne koblingen mellom nasjonal varedeklarasjon og opprinnelsesgarantier. Videre mener vi Statnett bør melde seg ut av AIB, ettersom vi tror et norsk medlemskap vil skade vårt viktigste konkurransefortrinn i det grønne skiftet.

Nelfo mener at rapporten burde hatt en analyse av hvordan og i hvilken grad opprinnelsesgarantier og NVEs varedeklarasjon bidrar til realiseringen av energi-, miljø og klimapolitiske målsettinger. I den omfattende beskrivelsen av priser og inntekter ved kjøp og salg av

NELFO - EN LANDSFORENING I NHO

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
968 908 383
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

ISO - INSTALLATØRENS SERVICE- OG OPPLYSNINGSKONTOR

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
971 033 517 MVA
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

opprinnelsesgarantier, er det lett å glemme at disse systemene faktisk har til hensikt å realisere noen politiske mål.

I det nedenstående utdyper vi våre synpunkter til rapportens innhold.

Politiske beslutninger kan ikke baseres på dobbelttelling av miljøverdier

I rapportens kapittel 5 oppsummerer konsulentene virkningene av ordningene som følger:

«Oppsummert viser vår analyse at kraftprodusentene (og dermed deres hovedsakelig offentlige eiere og ansatte) i år vil få betydelige inntekter og overskudd fra salg av opprinnelsesgarantier. Ettersom kraftkrevende industri dokumenterer fornybarandelen i sitt kraftforbruk ved å vise til produksjonsmikse, har den hittil ikke tapt vesentlig på ordningene.»

I likhet med resten av kapittel 5 og kapittel 6 gir denne oppsummeringen inntrykk av at kjøp og salg av opprinnelsesgarantier gir høye inntekter til kraftprodusentene, uten vesentlige negative konsekvenser for kraftkrevende industri. Kraftprodusentene får eksportert miljøverdien via opprinnelsesgarantier til utlandet, mens norsk industri markedsfører miljøverdien ved å vise til en fysisk produksjonsmikse. Problemet med den konklusjonen er at den forutsetter en dobbelttelling av miljøverdien ved norsk vannkraftproduksjon.

Etter vår mening kan ikke politiske beslutninger om rammebetingelser for varedeklarasjon og opprinnelsesgarantier basere seg på forventninger om en slik dobbelttelling. Jo strengere offentlige krav til bruk av opprinnelsesgarantier ved miljørapportering blir, dess større markedsmessig oppslutning vil garantiene få. Da vil prisen på opprinnelsesgarantier stige, men samtidig vil norske industribedrifter måtte kjøpe opprinnelsesgarantier for å kunne markedsføre produktene sine med norsk vannkraft.

De negative konsekvensene for industrien er ikke tilstrekkelig utredet

Frem til i dag har norske industribedrifter markedsført sine produkter som klimavennlige, med henvisning til at de er produsert på norsk vannkraft. Tilgangen til ren fornybar energi har også blitt vurdert som et av våre sterkeste konkurransefortrinn i regjeringens arbeid og strategi for grønn konkurransekraft. Økt handel med opprinnelsesgarantier vil imidlertid fjerne dette konkurransefortrinnet, ettersom fysisk lokalisering av næringsvirksomhet til Norge ikke lenger vil være en forutsetning for å benytte norsk vannkraft i bedriftenes miljørapportering.

De potensielle negative konsekvensene for norske industribedrifter er ikke tilstrekkelig utredet i rapporten. Rapporten har dedikert et helt underkapittel (kapittel 3.5) til å forklare sammenhengen mellom NVEs varedeklarasjon og verdien av norske opprinnelsesgarantier, men det finnes ikke et tilsvarende kapittel som redegjør for økte kostnader og tap av konkurransefortrinn i industrien. Nelfo forstår at det er vanskelig å kvantifisere disse tapene, men like fullt må de gjøres for at man skal kunne foreta balanserte politiske beslutninger knyttet til ordningens rammebetingelser.

Handel med opprinnelsesgarantier skader interessene til norsk kraftbrukende næringsliv. På sikt vil økt eksport av opprinnelsesgarantier også kunne skade kraftprodusentenes interesser. Ettersom opprinnelsesgarantier gir reduserte insentiver til å etablere næringsvirksomhet i Norge, vil også det innenlandske forbruket av kraft reduseres. Konsekvensen vil være reduserte kraftpriser og fall i inntektene til kraftprodusentene. Det er mulig at reduserte inntekter fra kraftsalg

NELFO - EN LANDSFORENING I NHO

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
968 908 383
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

ISO - INSTALLATØRENS SERVICE- OG OPPLYSNINGSKONTOR

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
971 033 517 MVA
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

vil være høyere enn inntektene fra salg av opprinnelsesgarantier. Et slikt mulig scenario burde vært omtalt og drøftet i rapporten.

«Intervjuobjekter» er ingen objektiv referanse

I kapittel 3.5 skriver konsulenten at «I følge våre intervjuobjekter» vil verdien av opprinnelsesgarantier forsvinne dersom varedeklarasjonen ikke tar utgangspunkt i opprinnelsesgarantiene. Videre påstås det at utenlandske regulatorer ikke vil akseptere opprinnelsesgarantier dersom så blir tilfelle. Dette er ganske sterke påstander som Nelfo mener vil kunne ha stor innvirkning på politiske beslutningstakere. Nelfo savner en mer kritisk bruk av uttalelser fra intervjuobjektene, særlig når disse åpenbart har en sterk kommersiell interesse i saken.

Nelfo mener for øvrig av trusselen om at norske opprinnelsesgarantier blir verdiløse ved endring av varedeklarasjonen er helt feil. Fornybardirektivet setter klare føringer for at opprinnelsesgarantier utstedt i et land skal aksepteres i alle andre land (fornybardirektivets artikkel 15, punkt 9). Utenlandske regulatorer har således ikke anledning til å avvise norske opprinnelsesgarantier slik det hevdes i rapporten.

Rapporten mangler en vurdering av miljø- og klimakonsekvenser

Ordnningen med varedeklarasjoner og handel med opprinnelsesgarantier har sitt opphav i EU-direktiver knyttet til energi og klima. De er ment som politiske og markedsbaserte instrumenter som skal fremme fornybar energi og redusere utslippene av klimagasser.

Nelfo mener at miljø- og klimakonsekvensene ved bruk av ordningene burde vært et tema i denne rapporten om varedeklarasjon og opprinnelsesgarantier. Det er imidlertid ikke en kritikk av konsulentens arbeid, ettersom en slik analyse faller utenfor konsulentens mandat.

Dessverre er det slik at ordningene med varedeklarasjon og handel med opprinnelsesgarantier har liten eller ingen miljø- eller klimagevinster. I Norge og Sverige er utbyggingen av ny fornybar kraftproduksjon volumstyrt gjennom ordningen for elsertifikater. Selv om regjeringen og stortingsflertallet er enige om at de grønne sertifikatene skal avvikles i 2021, vil Norge fortsatt være knyttet opp til det svenske markedet gjennom kvoteplikten (som varer frem til 2035). Norske rammebetingelser utover dette vil være vanskelig å forutsi, da de vil komme som en konsekvens av forhandlinger om innlemmelse av fornybardirektiv 2 i EØS-avtalen. Effekten opprinnelsesgarantier har for utbygging av fornybar energi er uansett for svak og usikker til at den kan tillegges vekt ved gjennomføring av eventuelle endringer i ordningene.

Klimagassutslipp fra produksjon og forbruk av elektrisitet er i både Norge og EU regulert av utslippshandelen i EU ETS. Det innebærer at utslippene av klimagasser vil være konstante og upåvirket av både handel med opprinnelsesgarantier og utforming av varedeklarasjoner for kraft.

Nelfo mener det er en stor svakhet ved diskusjonen om endringer av ordningene med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner at debatten nærmest utelukkende dreier seg om fordelingsvirkninger mellom norsk kraftproduksjon og øvrig norsk næringsliv. Etter vår mening bør enhver miljø- eller klimaordning som ikke gir miljø- eller klimagevinster legges ned.

NELFO - EN LANDSFORENING I NHO

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
968 908 383
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

ISO - INSTALLATØRENS SERVICE- OG OPPLYSNINGSKONTOR

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
971 033 517 MVA
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

Mangelfull og forvirrende kundeinformasjon

Nelfo mener at prisen på opprinnelsesgarantier har stor sammenheng med hvorvidt kundene tror på energi- og klimagevinster eller ikke. Dersom kundene hadde visst at ordningen ikke gir noen slike gevinster, er det svært sannsynlig at markedsprisene ville ha kollapset. En god indikasjon på en slik sammenheng er at opprinnelsesgarantier fra Island har en betydelig lavere markedsverdi fordi det ikke er noen strømkabler til Kontinentet. Således har markedsaktørene som driver med omsetning av opprinnelsesgarantier et tydelig insentiv til å villedde forbrukerne ved å skape en illusjon av at det er sammenheng mellom kjøp av opprinnelsesgarantier, fysisk kraftleveranse og miljø- og klimagevinster.

I de fleste andre markeder er det slik at en varedeklarasjon gir en oversikt over innholdet i det fysiske produktet. Det er derfor naturlig at kundene også vil tro på en slik kobling når de mottar en varedeklarasjon ved kraftleveranser. For å unngå at kundene blir villedet eller foretar beslutninger på et ufullstendig underlag, bør det stilles særskilte og strenge krav til kundeopplysning ved bruk av en varedeklarasjon. Viktige opplysninger i den forbindelse vil være følgende:

- 1) Det kan ikke dokumenteres at kjøp av opprinnelsesgarantier gir miljømessige gevinster
- 2) Det kan ikke dokumenteres at kjøp av opprinnelsesgarantier gir klimagevinster
- 3) Det kan ikke dokumenteres at kjøp av opprinnelsesgarantier øker andelen fornybar energi i kraftproduksjon
- 4) Mesteparten av inntektene ved salg av opprinnelsesgarantier går til økt avkastning i eksisterende kraftverk

Nelfos kommentarer til tenkelige endringer og anbefalinger

I kapittel 7 redegjør rapporten for tenkelige endringer i ordningene for opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner. Nelfo er positiv til flere av disse, men mener enkelte av forslagene bør legges vekk.

Nelfo støtter ikke forslaget om å gjøre bruk av opprinnelsesgarantier obligatorisk. En slik endring vil gjøre det vanskelig for forbrukerne å skille mellom opprinnelsesgarantier og elsertifikater. Det vil gjøre strømfakturaen helt umulig å forstå, samtidig som det vil skapes enorme administrative kostnader. Så lenge hverken varedeklarasjon eller kjøp av opprinnelsesgarantier kan tilskrives noen miljø- eller klimaeffekter, bør ordningene legges ned fremfor å forsterkes.

Som det står i rapporten nyter Norge stor frihet i utformingen av den nasjonale varedeklarasjonen for kraftleveranser. Nelfo mener Norge bør utnytte denne handlefriheten. Varedeklarasjonen bør endres slik at den kun gjenspeiler norsk fysisk produksjonsmikse. En varedeklarasjon som baserer seg på handel med opprinnelsesgarantier vil trolig føre til feilbeslutninger og ha negative økonomiske konsekvenser for forbrukerne. Vi ser derimot ingen samfunnsmessige gevinster ved å opprettholde koblingen mellom varedeklarasjon og opprinnelsesgarantier, hverken økonomisk, miljømessig eller klimamessig.

Sekundært bør det endres på kommunikasjonen som følger med varedeklarasjonen. Kommunikasjonen og forklaringen til varedeklarasjonen som er publisert på NVEs hjemmesider

NELFO - EN LANDSFORENING I NHO

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
968 908 383
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

ISO - INSTALLATØRENES SERVICE- OG OPPLYSNINGSKONTOR

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
971 033 517 MVA
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

er lite forbrukervennlig, og trolig er det mange som blir villedet i sitt valg om å kjøpe opprinnelsesgarantier.

Enkelte hevder at Statnett vil måtte melde seg ut av AIB dersom myndighetene fjerner koblingen mellom varedeklarasjoner og opprinnelsesgarantier. Nelfo synes det er en god ide. Trolig bidrar Statnetts medlemskap til økt handel og pris på norske opprinnelsesgarantier, men vi frykter at en slik utvikling vil ødelegge vårt nasjonale konkurransefortrinn i en situasjon der vi søker å forsterke vår grønne industrielle konkurransekraft.

Vennlig hilsen

Nelfo



Tore Strandskog
Direktør næringspolitikk

NELFO - EN LANDSFORENING I NHO

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
968 908 383
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

ISO - INSTALLATØRENS SERVICE- OG OPPLYSNINGSKONTOR

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
971 033 517 MVA
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no