

Olje-og energidepartementet
Akersgata 59
Postboks 8148
0033 Oslo

--- POSTAL ADDRESS:
Statkraft AS
P.O. Box 200 Lilleaker
NO-0216 Oslo
Norway

VISITING ADDRESS:
Lilleakerveien 6
NO-0283 Oslo

--- PHONE:
+47 24 06 70 00

FAX:
+47 24 06 70 01

--- INTERNET:
www.statkraft.no

E-MAIL:
post@statkraft.com

--- VAT REG.NO.: NO-987 059 729

YOUR REF./DATE:

OUR REF.:

PLACE/DATE:

Oslo, 20.12.2018

Høring – «Ordningen med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm» – som annonsert 21.9.2018 på OEDs hjemmeside

I dette brevet presenteres Statkrafts synspunkter på Oslo Economics studie «*Utredning om opprinnelsesgarantier og varedeklarasjoner for strøm*», OE-rapport 2018-30, utarbeidet for Olje- og energidepartementet.

Statkraft vil gi sine synspunkter på de ulike forslagene slik de fremkommer i OE-rapport 2018-30, samt legge til noen synspunkter på forslag som ikke omtales i rapporten, men likevel har vært fremmet i debatten.

Siden 2006 har det vært anledning for norske produsenter til å delta i det europeiske markedet for opprinnelsesgarantier. Statkraft selger i dag 14 ulike former for opprinnelsesgarantier til kunder i 16 land, hovedsakelig i Europa. Vi selger opprinnelsesgarantier fra egne kraftverk og på vegne av andre aktører.

Ordningen med opprinnelsesgarantier ble introdusert i det første Fornybardirektivet (2001) for å legge til rette for forbrukervalg i kraftmarkedet. De senere årene har forbrukerens rolle blitt stadig sterkere, drevet teknologisk gjennom utvikling av distribuert energi, samt politisk og markedsmessig gjennom vektlegging av konsumentene i energimarkedene.

Opprinnelsesgarantier skaper et ekte engasjement på forbrukersiden i Europa. For en relativt lav kostnad kan forbrukerne sende et signal om preferanse for fornybare løsninger, og derved bidra til en gradvis overgang fra fossil til fornybar energi. I en tid hvor et engasjement for fornybar energi er påkrevet bør denne ordningen etter Statkrafts mening ikke svekkes.

Vi ser en tydelig trend i markedet til at kunder ønsker å kjøpe kraft fra fornybar produksjon. Ordningen med opprinnelsesgarantier legger til rette for å tilby dette på en effektiv måte. Med økt etterspørsel ser man i dag at ordningen bidrar til utbygging av fornybar kraftproduksjon og ulike miljøtiltak både i Norge og i Europa. I stadig flere markeder er fornybar energi i ferd med å bli lønnsomt uten subsidier, dels fordi kraftprisen alene kan finansiere anleggene og dels fordi det i markedet finnes kunder med større betalingsvilje for fornybar energi. Ordningen med opprinnelsesgarantier legger derfor i økende grad til rette for omstilling av energisystemene i klimavennlig retning.

Opprinnelsesgarantiordningen medfører ikke kostnader for norske konsumenter eller norsk industri med mindre de velger å kjøpe garantier. Imidlertid skaper ordningen betydelige verdier for både Statkraft og andre fornybarselskaper. Om lag 80 % av norske vannkraftverk er eiet av stat,

kommuner og fylker. Inntektene fra salg av opprinnelsesgarantier tilfaller derfor i stor grad det offentlige gjennom både skatteinntekter og utbytter.

Forhold som drøftes i OE-rapport 2018-30

Oppsummeringen i OE-rapport 2018-30 gjør en god inndeling av ulike mulige tiltak:

- Utformingen av selve varedeklarasjonen
- Tiltak som innebærer en bevisst omfordeling mellom produsenter og forbrukere
- Omfordele verdier til fellesskapet gjennom økt skattlegging

De aller fleste konkrete forslagene i OE-rapport 2018-30 hører hjemme i disse tre kategoriene.

Ved fremleggelsen av Energimeldingen (2015-2016) var flertallsinnstillingen fra Energi- og Miljøkomiteen (Innst. 401 S): «*Flertallet mener at regjeringen bør utrede nærmere hvordan endringer kan gjøre at systemet for fornybar energi med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm kan fungere bedre enn i dag. Flertallet mener at dagens ordning ikke skal vurderes på nytt før en slik utredning er gjennomført eller prosessene i EU er avklart.*» Statkraft legger til grunn at hensikten med høringen er å vurdere hvordan ordningen kan bli bedre innenfor rammen av EØS-avtalen, ikke avvike eller svekke ordningen med opprinnelsesgarantier. En eventuell reservasjon mot EUs reviderte Fornybardirektiv vil ha flere alvorlige implikasjoner. Disse er ikke drøftet her, ettersom dette ikke anses som relevant for denne høringen.

Utformingen av selve varedeklarasjonen

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

Statkraft syn: Utformingen av selve varedeklarasjonen til forbrukerne er et område hvor Norge har frihetsgrader. Statkraft er positive til å forbedre varedeklarasjonen, som i dag kan gi et feilaktig bilde av klimavirkningen av norsk strømforbruk. Varedeklarasjonen bør ikke brukes som beslutningsgrunnlag for valg av energiløsninger. Man bør informere tydeligere om klimanytten av elektrifisering. Begrepet «udokumentert kraft» er imidlertid mer beskrivende enn «restmik».. Det er naturlig at man også viser nasjonal produksjonsmik.

Forslag: Utforme norske myndigheters statistikk over energikilder på en måte som reduserer eksport av OG'er

Statkrafts syn: Slik dette er formulert er det uttalte formålet å hindre eksport, ikke fremme transparens. Så langt har det vært enighet mellom produsenter og forbrukere om at varedeklarasjonen bør gjøres mer transparent. Fokuset i det videre arbeidet må være nettopp økt transparens, ikke å hindre eller vanskeliggjøre eksport. Advokatfirmaet Thommessen AS gjorde sommeren 2017 en vurdering for Energi Norge av det EØS-rettslige rammeverket for opprinnelsesgarantiordningen («*Opprinnelsesgarantiregelverket – EØS-rettslige rammer*»). Den EØS-rettslige siden av dette forslaget er i følge Thommessens utredning svært krevende.

Tiltak som innebærer en bevisst omfordeling mellom produsenter og forbrukere

Denne kategorien handler primært om at norsk kraftintensiv industri så langt har henvist til nasjonal produksjonsmik (98 % fornybar i 2016) i sin varedeklarasjon og sitt miljøregnskap. Etter det Statkraft kjenner til har ingen av disse bedriftene kjøpt opprinnelsesgarantier og dermed hatt direkte utlegg til ordningen. Kraftintensiv industri har heller ikke dokumentert at man så langt har tapt kunder fordi nasjonal produksjonsmik ikke har blitt akseptert av kundene.

Man kan med en viss rett hevde at hele opprinnelsesgarantiordningen er mer krevende for norsk kraftintensiv industri enn hvis alle land brukte utelukkende nasjonal produksjonsmik. Det er imidlertid slik at dette ikke er noe reelt alternativ: EU styrker bevisst ordningen gjennom det reviderte Fornybardirektivet, og vi ser for øvrig også at ønsket om dokumentasjon av fornybar kraft styrkes utenfor Europa.

Flere og flere bedrifter binder seg til EUs dokumentasjonskrav og standarder for miljø- og bærekraftsrapportering, og dette vil styrkes gjennom det reviderte Fornybardirektivet. Det er derfor trolig at de store bedriftskundene i Europa vil være pådrivere i den videre utviklingen.

Å svekke ordningen eller hindre eksport av garantier vil kunne medføre et betydelig inntektstap for norske produsenter. Dette er inntekter som i stor grad tilfaller stat og kommuner. Videre vil det bli mindre attraktivt for bedrifter å inngå langsiktige kraftavtaler med norske kraftverk. Dette representerer ikke noen "forbedring av ordningen".

Forslag: Bruke nasjonal produksjonsmik

Statkrafts syn: NVE viser i dag til produksjonsmiksen når den informerer om varedeklarasjonen, men en løsning som *kun* viser produksjonsmiksen vil neppe bli godtatt av markedet. I verste fall risikerer en at norske opprinnelsesgarantier blir verdiløse eller har liten tillit i markedet.

Forslag: Melde Norge ut av «AIB-hub» (Association of Issuing Bodies) eller lage norsk opprinnelsesgaranti-standard

Statkrafts syn: Dette vil gjøre det vanskelig, hvis ikke umulig, å eksportere norske opprinnelsesgarantier. Det medfører en betydelig tapt inntekt for Norge. Oslo Economics anslår årlig inntekt til NOK 600 – 2000 millioner. Noen norske husholdninger kjøper frivillig opprinnelsesgarantier, men siden norsk kraftkrevende industri ikke kjøper dem er samlet kostnad for norske konsumenter lav. Oslo Economics anslår en kostnad på NOK 70 – 240 millioner til frivillige kjøpere som DNB, Orkla, Elopak, Ruter og BaneNOR. Videre har Google og Facebook inngått langsiktige PPA'er som også inkluderer opprinnelsesgarantier. Det finnes også eksempler som ASKO og Polarbröd (Sverige) som har hhv. bygd solceller på taket og kjøpt egne vindkraftverk, og deretter kansellert garantiene.

En utmelding av AIB vil i praksis gjøre det umulig for Norge å eksportere opprinnelsesgarantier og dermed mister Norge en vesentlig inntektskilde.

Den globale bedriftssammenslutningen Re100, nå mer enn 150 bedrifter, har som ambisjon at alle medlemsbedriftene skal bruke fornybar kraft. *«RE100 is a collaborative, global initiative uniting more than 100 influential businesses committed to 100 % renewable electricity, working to massively increase demand for - and delivery of - renewable energy. Re100 is working to ensure access to 100 % renewable electricity in Europa. We are calling on the EU to strengthen the Guarantees of Origin system for renewables»*. Det er Re100 som selv uthever siste setning.

Forslag: Begrense eksport av opprinnelsesgarantier til fysisk kapasitet

Forslag: Handler opprinnelsesgarantier sammen med fysisk kraft

Statkrafts syn: Hele opprinnelsesgarantiordningen er basert på at det er et skarpt skille mellom fysisk kraftflyt og garantier. Dette er fullt ut gjennomtenkt; *«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»* (EU-direktiv 2009/28/EF). Nettopp fordi kraften i driftstimen ikke kan spores 1-til-1 kan man heller ikke omsette opprinnelsesgarantier time for time og dermed kjøpe eksakt 100 % forbruk av elektrisitet i riktig prisområde.

Hvis eksporten begrenses til netto årlig fysisk eksport ut av Norge må det spesifiseres hvilke opprinnelsesgarantier som kan eksporteres. En ordning der det tillates «proratarisk eksport» vil fjerne incentivene til lokale miljøtiltak og samtidig muligheten til å inngå lange kontrakter hvor sikkerhet for fremtidig leveranse er en forutsetning. Opprinnelsesgarantier er dessuten gyldige i et 12 mnd etter utstedelse, og begrensning til eksport i et kalenderår vil komme i konflikt med selve grunnstrukturen i opprinnelsesgaranti-regelverket.

Forslag: Instruere kraftprodusenter om å gi opprinnelsesgarantier gratis til lokale (les norske) forbrukere

Statkrafts syn: Siden opprinnelsesgarantier opplagt har en finansiell verdi vil en omfordeling til fordel for ulike forbrukere være i strid med grunnleggende prinsipper for EUs indre marked. Thommessen har oppdatert analysen fra 2017 og bekrefter at dette står ved lag.

Forslag: Gjøre det obligatorisk for kraftleverandører å kjøpe opprinnelsesgarantier på vegne av alle kunder

Statkrafts syn: Dette er et forslag som vil øke etterspørselen etter garantier. Fra et kortsiktig produsentperspektiv kan dette være fristende, men det vil ødelegge det helt essensielle frivillige elementet og sånn sett svekke forbrukermakten og bevisstgjøringen av kundene. Videre er det slik at opprinnelsesgarantier ikke er et homogent produkt; Statkraft har registrert 14 ulike

opprinnelsesgarantier med ulike priser og betingelser. Et obligatorisk kjøp blir derfor noe helt annet enn kjøp av elsertifikater, som er et homogent produkt. Opprinnelsesgarantier fra vann- og vindkraftverk vil ha ulik pris og kunden bør selv velge hvilken av disse teknologiene hun vil støtte.

Omfordelte verdier til fellesskapet gjennom økt skattlegging

Det konkrete forslaget som nevnes er at inntekter fra salg av opprinnelsesgarantier skal inngå som en del av grunnrenteinntekten for hvert vannkraftverk. Statkraft ønsker å påpeke at

- norsk vannkraft er allerede svært hardt beskattet
- norske vannkraftverk er i all hovedsak offentlig eid slik at pengene allerede kommer fellesskapet til gode
- det vil medføre en ytterligere skjevhet mellom beskatningen (og avskrivningsregler) av vindkraft og vannkraft
- skattesystemet er under utredning og endret beskatning bør vurderes sammen med andre endringer der

Det vil trolig også være administrativt krevende å la salg av opprinnelsesgarantier inngå i grunnrenteinntekten. Produsenter kan selge opprinnelsesgarantier fra en portefølje av relativt like kraftverk og det finnes ikke autoritative spot- eller terminprisreferanser for de mange ulike garantitypene. Noen garantier forblir også usolgt fordi etterspørselen et enkelt år er lavere enn tilbudet. Usolgte garantier vil også måtte henføres til ulike kraftverk, men noen kraftverk er i grunnrenteskatteposisjon, mens andre ikke er det.

Forhold som ikke drøftes i OE-rapport 2018-30

Det er allerede inngått terminkontrakter som forplikter norske kraftprodusenter til levering av opprinnelsesgarantier

Det finnes flere avtaler om langsiktige leveranser, der man forplikter seg til å levere en gitt type garantier, kanskje også fra et bestemt kraftverk der man har gjennomført konkrete miljøtiltak for å oppnå en god pris.

Å tillate salg av opprinnelsesgarantier fra Norge bare når det er fysisk eksport av kraft leder til spørsmålet om hvilke garantier det da er som man eksporterer. Hvis det er en proratarisk blanding av alle sertifiserte kraftverk er det ikke lenger incentiver til å gjøre konkrete miljøtiltak eller skaffe kunder med høyere betalingsvillighet.

En avvikling av ordningen vil kunne medføre kontraktsbrudd og tilhørende utfordringer.

Opprinnelsesgarantier er ikke et homogent produkt

Som nevnt tidligere har Statkraft registrert 14 ulike typer garantier bare for egne nordiske vann- og vindkraftverk. Disse er svært ulikt priset. Mange av forslagene og utredningene bærer preg av at man ser på en opprinnelsesgaranti som et slags elsertifikat, mao at det er homogent produkt som også kan lagres, noe som ikke er tilfellet. Dette stiller imidlertid krav til tydeliggjøring av kategoriene og sertifisering iht. disse.

At garantiene er så forskjellige gir økt forbrukermakt, i positiv forstand. Det krever likevel noen standarder som gjør at kundene vet hva de støtter hvis de kjøper f. eks. «Bra miljöval», «Fish ladder» eller «Dutch wind». Det er nettopp dette EUs reviderte Fornybardirektiv vil bidra til.

Som eksempler på at forbrukermakten også bidrar til miljøtiltak og nybygging kan vi nevne -Øvre Forsland kraftverk (se www.helgelandskraft.no) som er bygget iht. beste praksis for skånsom utbygging for å oppnå merverdi ved salg av garantier

-Sandvik kraftverk som fikk nødvendig toppfinansiering gjennom salg av garantier. Dette er kort omtalt i OEs rapport. Mange miljøbevisste bedrifter er opptatt av «additionality», dvs. at et kjøp av opprinnelsesgarantier utløser investering.

-at en elektrisk fiskesperre etablert ved utløpet fra Rygene kraftstasjon for å hindre at laksen går inn mot utløpet i stedet for å gå i elveløpet (www.ae.no/aktuelt/nyheter/redder-laksen-i-nidelva).

-utlegging av 400 tonn gytegrus i Nidelva for å forbedre forholdene for laks (www.ae.no/virksomhet/vannkraft/natur-og-miljo/opprettet-nytt-gyteomrade-for-laks).

-at Laudal kraftverk har blitt sertifisert i henhold til det sveitsiske miljømerket «Naturemade Star».

Statkraft står til disposisjon hvis det ønskes ytterligere utdyping av våre synspunkter på hvordan opprinnelsesgarantiordningen kan styrkes og forbedres.

For øvrig viser vi til Energi Norges høringsuttalelse om samme sak.

Med vennlig hilsen,
for Statkraft AS



Hallvard Granheim
Executive Vice President, Markets & IT