



**DET KONGELIGE  
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT**

*Statsråden*

Stortinget  
Karl Johans gate 22  
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/1681-

28. oktober 2019

**Vedr. representantforslag 8:163 S om en kraftpolitikk som bygger norsk industri**

Jeg viser til brev fra energi- og miljøkomiteen 8. oktober vedlagt representantforslag 163 S (2018-2019) om en kraftpolitikk som bygger norsk industri fra stortingsrepresentantene Espen Barth Eide, Terje Aasland, Runar Sjøstad og Hege Haukeland Liadal.

Tre av forslagene som fremmes omhandler ordningen med opprinnelsesgarantier for strøm og varedeklarasjonen, og to omhandler nettavgifter. Etter enkelte generelle kommentarer, vil jeg nedenfor omtale forslagene under disse to temaene hver for seg.

Utviklingen av Norge til en energinasjon startet for over hundre år siden. Grunnlaget for det moderne Norge ble skapt da vi klarte å foredle energien i elver og fossefall til kraft. Allerede sent på 1800-tallet ga denne kraften grunnlag for kraftintensiv industri, som igjen var et viktig bidrag til utviklingen av det moderne Norge. God tilgang på fornybar energi utgjør i dag et fortrinn for prosessindustrien, som eksporterer nesten hele sin produksjon. Bruttoproduktet i norsk prosessindustri tilsvarte i 2016 i underkant av 50 mrd. kroner, jf. Meld. St. 27 (2016-2017) Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende.

Regjeringens energipolitikk tar utgangspunkt i Granavolden-plattformen der det tydelig kommer fram at *"våre vannkraftressurser skal forvaltes slik at de kommer våre lokalsamfunn og vår nasjon til gode. Vannkraften har vært, og skal være, et konkurransefortrinn for norsk industri"*.

Rammebetingelsene for norsk industri gjenspeiler dens rolle i det norske samfunnet.

- Industrien nyter i dag godt av at norske kraftpriser er relativt lave, og det ligger an til et overskudd på kraft i mange år fremover. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

forventer at kraftoverskuddet i Norden øker til 68 TWh i 2030 og 58 TWh i 2040. I Norge antas det et kraftoverskudd i normalår på 21 TWh i 2030 og 25 TWh i 2040.

- Deler av industrien har redusert sats og fritak for el-avgift, tilsvarende samlede lettelser på om lag 7 mrd. kroner, jf. nasjonalbudsjettet for 2020.
- Kundegruppen "stort forbruk med høy brukstid" betaler i dag redusert nettariff fastsatt av Statnett.
- Kraftkrevende industri har fritak fra plikten til å kjøpe elsertifikater. Fritaket utgjør en støtte på om lag 500 mill. kroner i 2018 til kraftkrevende industri.
- Prosessindustrien er en del av kvotesystemet for klimagassutslipp (EU ETS). Ordningen med kompensasjon for CO<sub>2</sub>-innslaget i kraftprisen er etablert for å gi industrien forutsigbarhet og for å unngå karbonlekkasje som følge av virkningen av kvotesystemet på kraftprisene. Så langt i 2019 er det utbetalt over 500 mill. kroner i CO<sub>2</sub>-kompensasjon.

Jeg merker meg at forslagstillerne i liten grad er opptatt av verdiskapingen i norsk kraftsektor. Etter min vurdering etterlates det et inntrykk av at norsk utslippsfri og fornybar kraft er begrenset til en innsatsfaktor i annen næringsvirksomhet. Dette kan jeg ikke stille meg bak, og mener vi må vurdere norsk kraftsektor som en verdifull næringsvirksomhet i seg selv. I følge Multiconsults rapport "*Kartlegging av den norskbaserte fornybarnæringen i 2018*" (oktober 2019) omsatte fornybarnæringen i Norge for 43 mrd. kroner i 2018 og sysselsatte om lag 30 000 årsverk i hele landet (eks. omsetning til kraft- og varmeprodusenter og nettselskaper). Etter nettvirksomheten var vannkraft den største sektoren med omkring 7 700 årsverk. Landbasert vindkraft, havbasert vindkraft, solenergi, bioenergi og krafthandel sysselsatte mellom 4 og 8 prosent hver av næringen.

### **Opprinnelsesgarantier og varedeklarasjonen for strøm**

Olje- og energidepartementet (OED) arbeider for tiden med å se på løsninger som kan gjøre at systemet med opprinnelsesgarantier kan fungere bedre. Ordningen med opprinnelsesgarantier, varedeklarasjonen og Statnetts medlemskap i *Association of Issuing Bodies* må vurderes i sammenheng og departementet ser nå på mulige løsninger. Det er ennå for tidlig å konkludere arbeidet. Jeg vil komme tilbake til Stortinget når arbeidet er slutført. I det følgende vil jeg likevel gi noen foreløpige betraktninger om systemet med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm.

*Ad forslag 1. Stortinget ber regjeringen sørge for at opprinnelsesgarantier ikke skal ha noen innvirkning på energiforbrukeres klimarapportering. Strømforbruk i Norge, uavhengig av opprinnelsesgarantier, må kunne dokumenteres som fornybart.*

*Ad. forslag 2 Stortinget ber regjeringen sørge for at NVE endrer sine opprinnelsesgarantinetsider til å inkludere et kakediagram med fysisk kraftforbruk og til å beskrive tydelig hva som er forskjellen mellom norsk kraftforbruk basert på opprinnelsesgarantier og faktisk fysisk forbruk, samt å gjengi CO<sub>2</sub>-intensitet per kraftforsyningskilde, ikke en samlet CO<sub>2</sub>-intensitet for restmiksen.*

Det er ingen tvil om at norsk kraftproduksjon i all hovedsak er basert på utslippsfrie og fornybare energikilder, 98 prosent i 2018, og at den nesten utelukkende består av vannkraft og vindkraft.

I Meld. St. 25 (2015-2016) om energipolitikken mot 2030 (energimeldingen) heter det at "*Det er viktig å unngå at ordningen med opprinnelsesgarantier virker villedende når det gjelder sammenhengen mellom produksjon, forbruk og opprinnelsesgarantier. Spesielt gjelder dette med tanke på at elektrisitetsbruk ikke kan spores til et enkelt produksjonsanlegg.*" I behandlingen av meldingen hadde energi- og miljøkomiteen følgende flertallsmerknad, jf. Innst. 401 S (2015-2016): "*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.*"

I oppfølgingen av Stortingets flertallsmerknad har departementet vært opptatt av å involvere berørte aktører, og har bl.a. gjennomført et åpent møte om ordningen for å få innspill til arbeidet. I 2018 utarbeidet Oslo Economics, på oppdrag fra OED, et underlag for departementets videre vurdering av ordningen. Midtveis i arbeidet med rapporten inviterte departementet berørte interessenter til å gi sine innspill til Oslo Economics' foreløpige funn. Rapporten fra Oslo Economics gir en helhetlig beskrivelse av dagens ordning. Departementet la rapporten ut på høring med frist i desember 2018.

I høringen av rapporten kom det totalt 48 høringsinnspill fra industri, kraftselskaper, bransjeorganisasjoner og andre. Sammen med høringsinnspillene gir rapporten grunnlag for vurdering av opprinnelsesgarantiordningen.

Gjennom høringen er synspunktene på NVEs varedeklarasjon godt dekket. Det er bred støtte for å endre varedeklarasjonen, slik at man unngår en feilaktig oppfatning av klimapåvirkningen fra norsk strøm. Jeg er enig i at varedeklarasjonen kan forbedres og vurderer derfor hvordan dette kan gjøres. Endring av NVEs varedeklarasjon er en viktig del av det pågående arbeidet for å gjøre at systemet med opprinnelsesgarantier kan fungere bedre.

Norge er gjennom Fornybardirektiv II (2009/28/EC), som ble innlemmet i EØS-avtalen i 2011, forpliktet til å utstede opprinnelsesgarantier til fornybare kraftprodusenter. Etter elmarkedsdirektiv III (2009/72/EC) må strømlleverandører opplyse om opprinnelsen til leveransen av elektrisitet til sine kunder og dens miljømessige påvirkning (varedeklarasjon).

For industrien og forbrukere for øvrig er ordningen med opprinnelsesgarantier frivillig. Bedriftenes klimarapportering ser imidlertid ut til å få økende oppmerksomhet i markedet. Utviklingen påvirkes først og fremst av forbrukere, miljøbevegelse, bedriftseiere og finansinstitusjoner. Det finnes ulike måter bedrifter i dag kan kommunisere, sertifisere eller dokumentere klimavennlighet. Ifølge Carbon Disclosure Project (CDP) var det over 7000 selskaper globalt som gjennomførte klimarapportering i 2018. Disse selskapene står for over

50 pst. av den globale handelen. For å dokumentere energikildene sine benyttet over 90 pst. av disse selskapene standarden i *Greenhouse Gas Protocol* (GHG-protokollen). GHG-protokollen er utviklet i et samarbeid mellom næringslivet og miljøvernorganisasjoner.

GHG-protokollen omfatter mange elementer, bl.a. indirekte utslipp fra elektrisitet. I protokollens veiledning kommer det frem at bedriftene kan velge å vise til den fysiske produksjonsmiksen på deres lokasjon, i tillegg til å benytte opprinnelsesgarantier. En del av rapporten fra Oslo Economics er viet til bedriftskunders behov for å dokumentere sine energikilder.

Oslo Economics har intervjuet representanter fra kraftkrevende industri (Hydro, Alcoa og Borregaard) og andre næringslivsaktører som ASKO og Green Mountain for å finne ut hvordan de dokumenterte elektrisitet i klimarapporteringen. Det er stor variasjon i hvordan de ulike aktørene dokumenterer strømforbruket sitt. Noen bedrifter kjøper kraftavtaler med opprinnelsesgarantier, eller kjøper opprinnelsesgarantier separat fra kraftavtalen. Enkelte bedrifter bygger ut fysiske anlegg med egen kraftproduksjon for å troverdig kunne hevde at deres kraftforbruk er fornybart.

De norske aktørene fra kraftkrevende industri som ble intervjuet av Oslo Economics, velger å rapportere gjennom en lokasjonsbasert metode og opplyser at deres kunder foretrekker eller godtar det.

*Ad. 3. Stortinget ber regjeringen sørge for at Statnett melder seg ut av Association of Issuing Bodies (AIB).*

*Association of Issuing Bodies (AIB)* er en frivillig organisasjon som ble initiert da fornybardirektivet innførte krav om opprinnelsesgarantier. AIB utvikler og bruker et standardisert system for handel med opprinnelsesgarantiene. Systemet bidrar bl.a. til å forhindre dobbelttelling av opprinnelsesgarantiene. AIB har 24 medlemmer fra 21 land. Medlemmene er utstedere av opprinnelsesgarantier og administrerer nasjonale register for opprinnelsesgarantier i sine respektive land. I Norge er det Statnett som er utpekt som utsteder av opprinnelsesgarantier og administrerer registeret.

Opprinnelsesgarantiene vil kunne handles selv om ikke Statnett er medlem i AIB. Det er heller et spørsmål om hvordan denne handelen foregår og hva som blir de administrative kostnadene ved handelen. AIBs primære oppgave er å sørge for en etterrettelig handel med opprinnelsesgarantiene, ikke å påvirke hvordan garantiene brukes i markedet av sluttbrukere. Departementet er imidlertid kjent med at AIB også har gitt innspill til EU i regelverksutformingen på området.

En evt. utmelding av AIB fra Statnetts side er ikke utredet og konsekvensene uklare. For å forbedre hvordan systemet med opprinnelsesgarantier fungerer vil det være vel så viktig å vurdere regelverk og retningslinjer som direkte påvirker markedsaktørene.

## **Tariffer for store forbrukere med høy brukstid**

*Ad. 4. Stortinget ber regjeringen sørge for at Statnetts tariffmodell innrettes slik at industriens kostnadsandel på en objektiv og etterrettelig måte reflekterer de kostnader den faktisk påfører.*

Hvordan nettselskapene skal utarbeide tariffene reguleres i forskrift om kontroll av nettvirksomhet (kontrollforskriften). Kontrollforskriften skal legge grunnlag for et effektivt kraftmarked, sikre at kraft overføres til riktig leveringskvalitet og pris, og sikre at nettet utnyttes og utbygges på en sikker og samfunnsmessig rasjonell måte.

Det enkelte nettselskap er selv ansvarlig for å utforme tariffer i tråd med gjeldende regler. Tariffene skal gi nettselskapene inntekter innenfor tildelt inntektsramme til dekning av kostnader i eget og overliggende nett. Hovedprinsippene for tariffer er at de skal være basert på ikke-diskriminerende og objektive vilkår og i størst mulig grad gi signaler om effektiv utvikling og effektiv utnyttelse av nettet.

Det er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som regulerer nivået på hver enkelt nettselskaps tillatte inntekt. Inntektsrammen innebærer at det settes et tak for hvor store inntekter et nettselskap kan hente inn gjennom tariffene.

Utgangspunktet er at alle kunder som er tilknyttet nettet skal bidra til å dekke kostnadene i nettet. Nettselskapene har anledning til å differensiere tariffene for ulike kunder, ved at disse deles inn i kundegrupper. Slik differensiering må være objektive, ikke-diskriminerende og basert på relevante nettforhold. Dersom en kundegruppe betaler en mindre andel av nettkostnadene, må en annen kundegruppe betale en større andel av nettkostnadene.

Statnett er ansvarlig for utforming og fastsettelse av tariffer i transmisjonsnettet. Tariffene bestemmes for ett år av gangen, mens en *tariffmodell* som regel fastsettes for en lengre periode. I utviklingen av tariffmodellen involveres kunder og interessenter gjennom åpne høringer, møter og seminarer. Statnett har siden 2017 vært i prosessen med å lage en ny tariffmodell. Målet er ifølge Statnett en modell som er bedre tilpasset de omfattende endringene kraftsystemet står overfor, og som legger til rette for en mer samfunnsøkonomisk effektiv utvikling og utnyttelse av kraftsystemet. Se for eksempel [www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/tariff/slik-beregnes-tariffen/](http://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/tariff/slik-beregnes-tariffen/) for Statnetts informasjon om dette arbeidet.

Gjeldene tariffmodell er basert på Statnetts tariffstrategi for 2014-2018. Statnett gir redusert tariff for store forbrukere med høy brukstid basert på ulike stabilitetskriterier sammenliknet med alminnelig forbruk. I tillegg gis det en lavere tariffkostnad for forbruk som er samlokalisert med produksjon sammenliknet med forbruk i rene uttakspunkt. Statnett begrunner differensieringene med nytten denne kundegruppen har for nettet og driften av kraftsystemet.

I 2018 besluttet Statnett at den maksimale tariffreduksjonen for store forbrukere med høy brukstid reduseres fra 90 prosent til 75 prosent i 2019. Samtidig varslet Statnett at den

maksimal tariffreduksjonen (taket) skulle reduseres ytterligere 15 prosentpoeng i både 2020 og i 2021. I september 2019 vedtok Statnett å redusere taket på tariffreduksjonen slik at maksimal reduksjon blir 60 prosent i 2020. Endringene er basert på Statnetts vurdering av at nytten av stabilt forbruk, som rabatten skal gjenspeile, blir mindre over tid. Statnett arbeider samtidig med en ny tariffmodell i dialog med berørte aktører.

Statnetts endelige tariffmodell er ennå ikke ferdig utformet og vedtatt. Innenfor rammene som følger av energilovgivningen, legger jeg til grunn at foretaket selv utformer tariffene. Klager over nettselskapenes tariffer kan bringes inn for inn til NVE som reguleringsmyndighet for energi.

I tillegg overvåker EFTAs overvåkingsorgan (ESA) at EØS-avtalen overholdes. ESA vurderer for tiden en klage fra en industribedrift i Norge vedrørende Statnetts tariffreduksjonen for store forbrukere med høy brukstid.

*Ad. 5. Stortinget ber regjeringen utrede og legge frem for Stortinget en modell som gir likeverdig tariffnivå for store forbrukere med høy brukstid, uavhengig av om elektrisitet hentes fra regional- eller transmisjonsnettet.*

Nettselskapene har i dag stor frihet til å utforme tariffer innenfor rammen av gjeldende regler. I regionalnettene varierer praksisen ved tariffing av uttak.

Regionalnettselskap som har forbrukere i sitt nett som faller inn under kundegruppen store forbrukere med høy brukstid får også tariffrabatten av Statnett. Praksisen for videreføring av denne tariffrabatten varierer mellom regionalnettselskapene. Noen selskaper viderefører den nøyaktige tariffen, som om den aktuelle kunden var tilknyttet transmisjonsnettet, mens andre kun viderefører tariffprinsippet om at disse betaler mindre enn alminnelig forbruk, men tariffnivået bestemmes av kostnadene i regionalnettet.

I de tilfeller der regionalnettselskapet viderefører den nøyaktige tariffen fra transmisjonsnettet til store forbrukere i sitt nett, innebærer dette at store forbrukere ikke bidrar til å dekke de faste kostnadene i det regionale nettet. Dermed vil kostnadene som belastes alminnelig forbruk (husholdninger, tjenesteytende sektor og annen industri enn den kraftkrevende) i regionen øke, og alminnelig forbruk vil kunne bli belastet kostnader med nettanlegg som opprinnelig ble bygget for å forsyne den store strømforbrukeren.

Hvorvidt store forbrukere i regionalnettet har tilsvarende betydning for nettet som store forbrukere i transmisjonsnettet, og bør tariffes som en egen kundegruppe av regionalnettet, bør vurderes av det enkelte regionalnettselskap ved tariffastsettelsen. Regionale forhold kan bety at store forbrukere både er til nytte og til ugunst for nettet. Inndelingen i kundegrupper, og dermed kostnadsfordelingen mellom de ulike kundene, bør i så fall gjenspeile slike relevante nettforhold.

En fast tariffmodell for store forbrukere i transmisjons- og regionalnettet kan stride mot prinsippet om at tariffer skal baseres på relevante nettforhold. Hvis store forbrukere i regionalnettet skal betale mindre, må andre forbrukere måtte dekke en større del av kostnadene. Dersom disse kostnadene skal dekkes av øvrige kunder i regionen kan kostnadsøkningen bli betydelig i tilfeller hvor effektuttaket til industrien er stort sammenliknet med øvrig forbruk i regionen.

Jeg mener tariffene fortsatt bør utformes slik at de i størst mulig grad bidrar til effektiv utnyttelse av nettet som allerede er bygget, og samtidig bidrar til at riktige investeringer i både strømnnett, forbruk, produksjon og alternativer til strøm blir gjennomført. Kostnadene ved utbygging av strømnnett er store, dekkes av nettets brukere og bør ikke bli større enn nødvendig.

Med hilsen



Kjell-Børge Freiberg

