

Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår dato: 12.03.2024

Vår ref.: 202401385-5 Oppgis ved henvendelse

Deres ref.: 24/34-

Høringssvar fra NVE - EUs energieffektiviseringsdirektiv 2023/1791

Vi viser til høring om EUs energieffektiviseringsdirektiv 2023/1791. Høringsfristen er 12.3.2024.

Generelt om forholdet til det tidligere energieffektiviseringsdirektivet

Det nye direktivet opphever og erstatter energieffektiviseringsdirektiv 2012/27/EU fra 12. oktober 2025. Direktivet inneholder flere nye artikler og skjerpene bestemmelser som skal styrke energieffektivitet på EU-nivå, medlemsstatsnivå og i offentlig sektor, sette krav til bruk av overskuddsvarme og verne sårbare forbrukere rammet av energifattigdom.

Norge har ikke tidligere tatt inn EUs energieffektiviseringsdirektiv 2012/27/EU eller senere versjoner.

Nøyere gjennomgang av direktivet

Vi forventer et oppdrag fra Energidepartementet om å gjøre en artikkelgjennomgang av hele det nye energieffektiviseringsdirektivet, 2023/1791.

Generelt om høringen og tidligere høringer

I dette høringssvaret vil NVE på et overordnet nivå kommentere det vi foreløpig anser å ha størst betydning.

Vi viser ellers til NVE sine tidligere kommentarer til høringene av REPowerEU av 18. august 2022 og Net Zero Industry Act av 23. juni 2023.

Vi viser også til NVEs høringssvar av 25.02.2019 om energieffektiviseringsdirektiv 2018/2002, NVE og artikkelgjennomgang av forslaget til nytt energieffektiviseringsdirektiv. Vi anser i hovedsak at vurderingene som er gjort her, fortsatt gjelder der det er ingen eller små endringer fra tidligere versjoner av direktivet til 2023-direktivet.

Overordnet vurdering



Energieffektiviseringsdirektiv 2023/1791 gir viktige regler for energieffektivisering og NVE er positive til at innsatsen og oppmerksomheten om energieffektivisering økes. Økt innsats på energieffektivisering i Norge vil kunne bidra til lavere kraftpriser, bedre energibalanse, mindre belastning på kraftsystemet og mindre konfliktfylte inngrep i areal og natur.

En gjennomføring av enkeltartikler og/eller hele direktivet vil kunne innebære flere oppgaver for myndighetene og dermed også økt arbeidsbelastning for NVE.

- **Energieffektivitet først-prinsippet**

Energieffektiviseringsdirektiv 2023/1791 er mer omfattende og detaljert enn energieffektiviseringsdirektiv 2012/27/EU. Energieffektiviseringsdirektiv 2023/1791 etablerer energieffektivitet først-prinsippet som fundamentalt i EU, og skjerper energispareforpliktelsene for medlemslandene. Medlemsstatene skal sikre at energieffektiviseringsløsninger blir vurdert i planleggingsfaser, i forbindelse med at virkemidler utarbeides og ved store investeringsbeslutninger både innenfor energisystem og i andre sektorer som har en innvirkning på energibruk og energieffektivisering. Der det kreves nytte-kostnadsanalyser, skal medlemsstatene sikre anvendelse av og offentlig tilgjengelige kost-nytte-metoder som gjør det mulig å foreta vurdering av utvidede fordeler ved energieffektiviseringsløsninger. Det innføres nye krav om oppfølging for å sikre at prinsippet blir anvendt. Det skal blant annet utpekes en egen enhet som har ansvaret for overvåkingen. En gjennomføring av energieffektivisering først-prinsippet betyr en mer effektiv ressursutnyttelse. Det betyr også at energieffektivisering må løftes frem tydeligere og gis en mer fremtredende rolle i en rekke sammenhenger i privat og offentlig sektor. I praksis vil det måtte innebære fokus på energieffektivisering i offentlig planlegging, innkjøp, mv.

- **Reduksjon energibruk**

Energieffektiviseringsdirektiv 2023/1791 stiller krav om at medlemsstatene samlet sikrer en reduksjon i EUs energibruk i 2030 med 11,7 prosent, sammenlignet med EUs 2020-Referanse scenario for 2030. For å oppfylle målet, skal medlemsstatene sette et indikativt nasjonalt effektiviseringsbidrag for sluttbruk av energi. Kravene vil ha konkrete virkninger for energibruken i Europa. Det er likevel etter vår vurdering vanskelig å si noe om hvilke virkninger direktivet eventuelt vil ha for Norge ved en eventuell gjennomføring av direktivet. Grunnen til dette er at Norge ikke skal bidra til å oppfylle EUs energieffektiviseringsmål, og at det heller ikke foreligger et samlet mål for energieffektivisering for Norge. I Norge har vi mål om 30 prosent forbedret energiintensitet til 2030, og 10 TWh redusert energibruk i bygg. Det er derimot ikke tilsvarende TWh-mål for andre sektorer.

- **Ses i sammenhengen med andre rettsakter**

Det henvises i 2023-direktivet til krav og retningslinjer i tråd med flere andre EU-direktiver og forordninger. Dette gjelder blant annet fornybardirektivet, bygningsenergidirektivet, økodesigndirektivet og energimerkeforordningen for



produkter, energimerkeforordningen for dekk og styringsforordningen. NVE mener det er en fordel å se disse rettsaktene i sammenheng. Dette gjør det imidlertid mer krevende å analysere hvilke konsekvenser energieffektiviseringsdirektivet 2023/1791 får. Det har også betydning at enkelte direktiver er gjort til norsk lov, men ikke alle. Videre har det kommet nye versjoner av eksempelvis fornybardirektivet.

- **Implementering i norsk rett**

Med revisjonen av energieffektiviseringsdirektivet er forskjellen mellom regelverket i EU og hva som er gjennomført i Norge økt. Samtidig legger Regjeringens handlingsplan for energieffektivisering opp til at flere av elementene fra tidligere versjoner av direktivet nå skal innføres i norsk rett. Dette gjelder blant annet krav om kost-nytteanalyser for bruk av overskuddsvarme, krav om individuell måling av varme og krav om energikartlegging i store foretak.

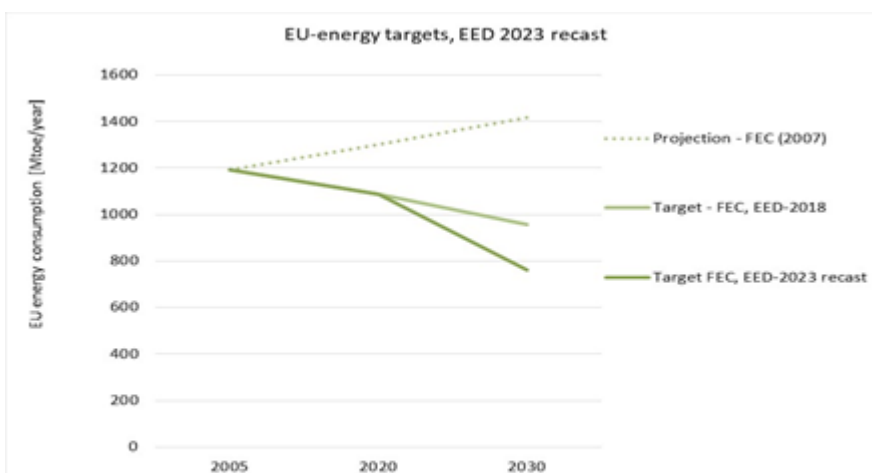
- **Enkelte deler av direktivet hører under RME**

Det er også enkelte artikler der vi vurderer at hovedansvaret ligger hos Reguleringsmyndigheten for energi (RME), men at det kan være elementer som berører NVE-direktorats ansvarsområde. Dette vil vi se nærmere på i artikkelgjennomgangen.

Foreløpig vurdering av enkelte artikler i direktivet

- **Art. 4 – Energieffektivitetsmål**

Som nevnt ovenfor, krever direktivet at medlemsstatene sammen sikrer 11,7 % reduksjon i EUs energibruk i 2030 sammenlignet med EUs 2020-Referanse scenario for 2030. Se [Figur 1](#), som viser EUs 2007-referansescenario og 2020-referansescenario, og EUs nye mål for sluttbruk av energi i 2030. EUs mål innebærer en nedgang i faktisk energibruk i EU-landene.



Figur 1 EUs framskrivinger av sluttbruk av energi + målbane



Videre som nevnt ovenfor, stiller direktivet også krav til medlemsstatene om å fastsette et indikativt nasjonalt effektiviseringsbidrag for sluttbruk av energi, for å møte unionens bindende mål. Medlemsstatene skal levere en bane (fremskriving) for sitt indikative bidrag. I tillegg skal medlemsstatene levere tall for forventet absolutt primærenergibruk i 2030. Når medlemsstatene fastsetter sine effektiviseringsbidrag, skal de ta hensyn til en rekke faktorer. Dette omfatter blant annet EUs energibruk i 2030, faktorer som påvirker energibruk, avkarbonisering av energiintensive industrier, mv.

EU har satt ambisiøse mål for energieffektivisering mot 2030. Det vil bidra til en reduksjon i energibruken i EU og utvikling i produkter og marked for energieffektivisering. Dersom Norge skulle oppfylle denne artikkelen ville det etter vår oppfatning bety at vi måtte sette mål for hvor mye vi totalt skulle effektivisere hvert år, i antall TWh. Vi vurderer imidlertid at denne artikkelen har mindre betydning for Norge gitt at vi ikke plikter å bidra til EUs måloppnåelse. Samtidig kan det å ikke sette tilsvarende mål, ha betydning for utvikling i norske varer og tjenester. Det er allerede foreslått mål for effektivisering i bygningsmassen i Norge.

- **Art. 5 – Offentlig sektors ledende rolle i energieffektivisering**

Artikkelen er ny og kommer i tillegg til bestemmelsene om offentlige bygninger og offentlige innkjøp i etterfølgende artikler. Artikkelen stiller krav til redusert energibruk i medlemslandenes offentlige sektor samlet. Energibruken skal ned med 1,9 % årlig, sammenlignet med 2021. Ettersom transportsektoren (og forsvaret) kan unntas, er det først og fremst byggsektoren som omfattes av kravet, i tillegg til en del annen virksomhet.

Det er vanskelig å vurdere hvor krevende en slik forpliktelse er. For å legge grunnlaget for gjennomføringen og rapportering av resultater, stilles det krav til at medlemslandene skal utarbeide referansebaner for forbruket og synliggjøre forpliktelsen i sin nasjonale energi- og klimaplan. Dette tvinger samtidig landene til å ta stilling til hvordan offentlig sektor blir definert og hvordan beregningene skal skje.

Artikkelens krav er etter vår vurdering relevant også for Norges utfordringer med kraftbalansen og målene om å stimulere til energieffektivisering i både statlig og kommunal sektor.

- **Art. 6 – Energieffektivisering i offentlige bygninger**

Artikkelen viderefører innholdet fra tidligere artikkel 5 i 2012-direktivet, men med en viktig tilpasning til realiteten i markedet. Mens det tidligere var krav om 3 prosent årlig renovering av alle bygg eiet eller brukt av offentlige virksomheter, er kravet nå delt i to: 1) 3 prosent årlig renovering av offentlig eide bygg, og 2) der



offentlig virksomhet er leietaker, skal det tas initiativ til forhandling med eier med tanke på renovering av bygningene.

Medlemslandene skal innen 2025 publisere en oversikt over alle bygg som er eiet eller brukt av offentlig virksomhet. Oversikten skal minimum inneholde: areal i kvadratmeter, målt årlig energibruk, og energikarakter i energiattesten.

Artikkelen åpner for en alternativ måte å møte kravet om renovering. Forutsatt at landene melder fra i løpet av 2023, og kan dokumentere like stor energieffektivisering som renoveringen ville skapt, kan man velge andre tiltak, herunder atferdstiltak.

- **Art 7 – Offentlige anskaffelser**

Artikkelen er en utvidelse av artikkel 6 i 2012-direktivet og understreker behovet for å legge vekt på energieffektivitet i offentlige innkjøp fra hele den offentlige sektoren. Artikkelen vektlegger behovet for at medlemslandene etablerer krav og kriterier for hvordan energieffektivitet skal hensyntas, og refererer til EUs grønne innkjøpskriterier. Artikkelen stiller likevel ikke mange substansielle krav. I vedlegg 4 er artikkelen supplert med noen konkrete krav, bl.a. at avtale om kjøp eller leie av bygninger skal dreie seg om bygg som er nær nullenergibygge (jf. EUs bygningsenergidirektiv).

Vi antar at de nye reglene for offentlige innkjøp i Norge i hovedsak tilfredsstiller artikkelens krav. Det er imidlertid grunn til å gjøre en vurdering av dette når de nye anskaffelsesreglene er vedtatt.

- **Art. 8 – Energispareplikt**

Den årlige spareplikten er betydelig innstrammet siden forrige direktiv, 2012-versjonen og 2018-versjonen, med en høyere årlig effektiviseringsplikt, og en opptrapping i årlig plikt mot 2030. Det forrige direktivet, 2012/27/EU, gav en plikt om årlig ny effektivisering på 1,5 prosent av sluttbruk av energi. I praksis, med alle unntak, var plikten på omtrent 0,8 prosent ny effektivisering per år. Den årlige plikten i nytt direktiv er 0,8 prosent i 2021-2023, 1,3 prosent i 2024-2025, 1,5 prosent i 2026-2027, og 1,9 prosent i 2028-2030.

Etter vår oppfatning vil en oppfyllelse av den oppdaterte plikten for Norges del kreve sterkere virkemidler for energieffektivisering enn hva som per i dag foreligger. Norges mål om 10 TWh effektivisering i bygg er viktig for måloppnåelse i denne artikkelen.

- **Art. 11 – Energiledelse og energikartlegging**

Artikkelen viderefører innholdet fra tidligere artikkel 8 i 2012-direktivet, men utvider forpliktelsene noe. Først og fremst er det krav til at alle virksomheter med årlig energibruk høyere enn 85 TJ (24 GWh) skal ha gjennomført energiledelse etter internasjonale standarder. Ellers videreføres kravet til det vi i Norge har kalt



energikartlegging (audit), men grensen for hvem som har plikten går nå ved årlig energibruk på 10 GWh.

Regelverket som er under forberedelse i Norge for energikartlegging for store foretak, synes i hovedsak å ta høyde for det nye direktivets krav til kartlegging. Det viktigste som ikke er på plass i Norge, er kravet til energiledelse for de største energibrukerne og kravet om at medlemslandene skal ha et system av veiledning og stimulans til andre virksomheter om energiledelse og god bruk av slike systemer.

- **Art. 12 – Datasentre**

Artikkelen er ny og gjør datasentrenes energibruk til et tydeligere tema. Først og fremst er det krav om at alle datasentre med kraftbehov over 500 kW, skal gjøre nøkkelopplysninger om energibruk offentlig tilgjengelig, jf. kravene i vedlegg 7. Videre skal medlemslandene stimulere datasentre over 1 MW til å ta hensyn til beste praksis for energieffektivitet. EU-kommisjonen vil på sin side innen 2025 utrede ytterligere tiltak.

Artikkelen bør ses i sammenheng med kravet i direktivet til utnyttelse av overskuddsvarme for datasentre over 1 MW. Kravet har en unntaksmulighet dersom det gjennom en kost-nytteanalyse fremkommer at det teknisk eller økonomisk ikke er gjennomførbart.

- **Art. 14 – Måling for varme, kjøling og varmtvann til husholdningsbruk**

Artikkelen er ikke endret fra 2018-versjonen og understreker at varme og kjøling skal måles ved varmeveksler hos kunden, og eventuelt i tillegg for hver bygning.

- **Art. 15 – Individuell måling og fakturering av varme, kjøling og varmtvann**

Artikkelen er ikke endret fra 2018-versjonen og vektlegger individuell måling av varmt forbruksvann og klare nasjonale regler for kostnadsfordeling i flerboligbygg og bygg med flere leietakere. Så lenge det er teknisk mulig og kostnadseffektivt, skal det installeres målere for hver enhet/bolig. Det ble i 2023 gjort endringer i energiloven som gir hjemmel til å stille krav i forskrift om måling og fakturering av energibruk i den enkelte bruksenhet i bygninger som har felles anlegg for romoppvarming eller tappevann. Videre står det i handlingsplan for energieffektivisering at Regjeringen vil utrede slike krav. Norsk Energi gjorde i 2020 på bestilling fra NVE en vurdering av tekniske muligheter og kostnader ved individuell måling av varme. NVE skal gjøre en oppdatert vurdering av de tekniske og økonomiske forutsetningene i løpet av 2024.

- **Art. 21 – Forbrukerrettigheter for varme, kjøling og varmt tappevann**

Artikkelen er ny og vektlegger at både varmekunder og sluttbrukere skal ha rett til åpen og lett forståelig informasjon om priser og leveringsvilkår.

Forbrukerrettighetene i varmemarkedet i Norge idag er i liten grad regulert. Mange kunder og sluttbrukere har problemer med å forstå leveringsvilkårene. NVE mener



derfor at forbrukerrettighetene i varmemarkedet bør gjennomgås med utgangspunkt i denne artikkelens krav. Mye kan trolig håndteres gjennom den planlagte varmemålingsforskriften og en eventuell ny prisregulering for fjernvarme.

- **Art. 25 – Vurdering og planlegging av oppvarming og kjøling**

Artikkel 25 stiller fortsatt krav til en omfattende nasjonal kartlegging av potensial for effektivisering av oppvarming og kjøling. Oslo Economics gjennomførte en slik kartlegging på oppdrag fra NVE i 2020. Det må etter vårt syn vurderes om dette oppfyller direktivet på dette punktet.

Artikkelen inneholder noen nye krav. Dette gjelder blant annet at offentligheten skal kunne ta del i forberedelsen av varme- og kjøleplaner, vurdering og virkemidler, at det skal utpekes ansvarlige myndigheter for gjennomføring av kostnuttanalyser, at regionale og lokale myndigheter skal forberede lokale varme- og kjøleplaner, og at medlemsstatene skal støtte med bl.a. finansiering og tekniske støtteprogrammer.

Dette innebærer etter NVEs vurdering i praksis en bredere, mer omfattende og mer transparent prosess knyttet til mer effektiv dekning av varme- og kjølebehov. Det innebærer også et økt ressursbehov på dette området, både hos sentrale og regionale myndigheter. Gjennom dagens kommunale klimaplanlegging antar vi at det er mye arbeid og data som kan utnyttes. Det vil være naturlig å se dette i sammenheng med kompetanseforum for energieffektivisering i kommunene, som blir igangsatt av NVE i 2024.

- **Art. 26 – Produksjon av varme og kjøling**

Artikkel 26 omhandler fornybarhet og effektivitet i produksjon av varme og kjøling og har omfattende endringer fra 2012-direktivet. Artikkelen har endret nummerering, den var nummer 14 i 2012-direktivet.

Energieffektiviseringsdirektivet setter krav til hva som regnes som effektive fjernvarmeanlegg basert på fornybarandel i produksjonen av varme og kjøling. Kravene skjerpes frem mot 2050. Den stegvise innskjerpingen av krav til andel fornybar energi eller overskuddsvarme fra industri i fjernvarmeproduksjonen, kan etter vår vurdering få konsekvenser for Norge.

Artikkelen må ses i sammenheng med definisjonen av fornybar energi i EUs fornybardirektiv. I Norge er det allerede høy fornybarandel i fjernvarmeproduksjonen, ettersom det er strenge krav til fornybarandel i konsesjonsprosessen. Omtrent halvparten av fjernvarmeproduksjonen i Norge er basert på varme fra avfallsforbrenning, der omtrent halvparten av dette igjen regnes som fornybart. Videre følger bioenergi og strøm (enten med el-kjeler eller



varmepumper), og andre energivarer. Innslaget av fossile energikilder (f.eks. oljekjel) benyttes i hovedsak til produksjon av spisslast. Det vil være nødvendig med en grundig vurdering av hvordan EU definerer overskuddsvarme (waste heat) for å si noe om konsekvensene av hvordan dette vil slå ut i Norge. Én viktig endring i fornybardirektivet som ble vedtatt i 2023, er at det står eksplisitt at elektrisitet til varmeproduksjon teller som fornybart, i den grad elektrisitetsmiksen i landet regnes som fornybar. Dette kan etter vårt syn gjøre det lettere på kort sikt for eksisterende anlegg å oppnå kravene i energieffektiviseringsdirektivet til effektive fjernvarmeanlegg.

Artikkel 26 inneholder også krav til kost-nytteanalyse for utnyttelse av overskuddsvarme for en rekke virksomheter. Energiloven § 7-2 har allerede innført en plikt til å gjennomføre kost-nytteanalyser for å utnytte overskuddsvarme ved planlegging eller omfattende oppgradering av anlegg. I det nye direktivet har EU strammet inn tersklene ytterligere. Det innebærer at enda flere anlegg vil omfattes av krav til kost-nytteanalyse for utnyttelse av overskuddsvarme. Dersom lovverket skal være i tråd med endringene i det nye direktivet, kreves det etter NVEs oppfatning endring i energiloven som hensyntar nye terskelverdier.

NVE har uavhengig av dette fått i oppdrag å vurdere om flere anlegg bør omfattes av krav til kost-nytteanalyse for utnyttelse av overskuddsvarme. NVE skal også vurdere om det er hensiktsmessig å stramme inn kravene ytterligere for å sikre bedre utnyttelse av overskuddsvarme i det norske energisystemet. Det vil være naturlig å vurdere konsekvensene av nye terskelverdier som er foreslått i direktivet i sammenheng med dette arbeidet.

- **Art. 27 – Omforming, transmisjon og distribusjon av energi**

Artikkel 27 har omfattende endringer fra 2012-direktivet. Artikkelen har endret nummerering, den var nummer 15 i 2012-direktivet.

Artikkel 27 nr. 2 handler om at medlemslandene skal sikre at transmisjons- og distribusjonsnettoperatorene anvender energieffektivitet først-prinsippet i sin nettplanlegging og i sine investeringsbeslutninger. Kravet om å sikre at energieffektivitet først-prinsippet anvendes, vil etter vår foreløpig vurdering kunne gi nye føringer for NVEs vurderinger av nettutviklingsplaner og nettkonsesjonssøknader.

Videre stilles det krav om at nasjonale myndigheter skal verifisere at transmisjons- og distribusjonsnettoperatorene vurderer alternativer i sine samfunnsøkonomiske analyser. Alternativer som skal hensyntas i en slik vurdering inkluderer energieffektivisering, forbrukerfleksibilitet, og andre investeringer som bidrar til reduserte klimagassutslipp. I forskrift om energikutredninger § 9 pkt c), gjeldende fra 1. mars 2024, stilles det allerede krav om at nettutredere vurderer andre alternativer til tiltak i nettet. Formuleringene i Artikkel 27 nr. 2, inkludert de spesifikke



alternativene som listes opp, vil etter vår vurdering likevel kunne innebære en videre skjerping av dette kravet.

Med hilsen

Inga K. Nordberg
Fung. Vassdrags- og energidirektør

Christine E. Kiste
direktør

Godkjent i henhold til NVE sine interne rutiner.

Mottakerliste:

Energidepartementet

Kopimottakerliste: