

Olje- og energidepartementet

Oversendt elektronisk til postmottak@oed.dep.no

Oslo, 22.02.19

Høring - (EU) direktivene 2018/2001 (fornybar energi), 2018/2002 (energieffektivisering) og forordning 2018/1999 (styringsystem)

1. Innledning/oppsummering: Norwea viser til høring av 14.01.19 og takker for anledningen til å overbringe våre synspunkter som vindkraftbransjens interesseorganisasjon på det norske markedet. Vi viser også til innspill gitt departementet under politikikutviklings- og vedtaksfasen av rettsaktene som nå er på høring. Våre merknader fokuserer på styringsystemforordningen og fornybardirektivet, men det er viktig at norske myndigheter setter disse i sammenheng med øvrig lovgivning under den såkalte «ren energi»-pakken.

Oppsummeringsvis mener Norwea at:

- **Videre prosess:** Rettsaktene som er på høring stiller til dels store krav til effektivitet i den nasjonale oppfølgingen:
 - Store deler av regelverket på høring vil være EØS-relevant, og det er svært viktig å sikre en rask gjennomføring i EØS-avtalen.
 - Dette for å sikre like rammevilkår, men også for å sikre at norske interesser blir hørt og norske fornybarressurser hensyntatt i den pågående utformingen av EUs energi- og klimapolitikk for 2030.
 - Norsk deltagelse i EU-landenes planprosesser er uansett ønskelig, og modeller for *frivillig* samarbeid innenfor styringsystemet bør eventuelt vurderes.
 - Stortinget bør involveres tidlig i arbeidet med gjennomføring og en norsk 2030-plan.
- **Spesifikt om styringsystemforordningen:**
 - Norge bør støtte opp om styringsystemet og underliggende energiunionsmålsetninger som positive tiltak for en mer europeisk klima- og energipolitikk.
 - Departementet bør forberede en nasjonal debatt om fornybarambisjoner og elektrifisering som del av vår 2030-planlegging.
- **Spesifikt om fornybardirektivet:**
 - Det er positivt at fornybarmålet gjelder på EU-nivå, og direktivet kan bidra til å koordinere tiltak og måloppnåelse på en god måte.
 - Det er lagt viktige og fornuftige føringer om at fornybarmålet skal nås på så markedsbaserte premisser som mulig.
 - Norwea legger til grunn at modne teknologier som landbasert vindkraft ikke lenger skal motta statsstøtte i tråd med energimeldingen. Regjeringen bør bidra til å fremme en tilsvarende tilnærming i EU-land.
 - Norge må forberede lovendringer som sikrer at nasjonal regulering av opprinnelsesgarantier og konsesjonsprosesser mm er i tråd med direktivet.

2. Videre prosess: Effektiv EØS-prosess, tilgang til EUs planprosesser og nasjonal forankring: I tillegg til å regulere forhold som er viktige i seg selv setter styringsystemforordningen og fornybardirektivets utforming særskilte krav til videre oppfølging fra norsk side.

2.1. EØS-vurderinger: Store deler vil være EØS-relevant: Rettsaktene er vurdert som EØS-relevante fra Kommisjonens side. Flere forhold taler for at dette vil være riktig for fornybardirektivet og store deler av styringssystemet. Fornybardirektivet regulerer bl.a. støttesystemer, opprinnelsesgarantier og andre forhold av sentral betydning for det indre energimarked. Presumpsjon vil kunne gjøre seg gjeldende som følge av EØS-relevans av tidligere fornybardirektiv.

Tilsvarende er det en sterk kobling mellom kravene til samarbeid og planlegging under styringssystemforordningen og det indre marked. Norge rapporterer videre allerede på EØS-relevante rettsakter som nå strømlinjeformes inn i styringssystemets planer.

I det norske ordskiftet diskuteres derimot ofte viktige utfordringer knyttet til at EUs rettsakter på energi- og klimaområdet i økende grad refererer EUs selvpålagte politiske målsetninger knyttet til forsyningssikkerhet, bærekraft og konkurransevne mv., snarere enn rene indre markedsforhold.

En relevant problemstilling er derfor om fornybardirektivet og styringssystemet kun er *delvis* EØS-relevante. I praksis vil det etter Norweas oppfatning kunne bli svært krevende å skille ut komponenter som er EØS-relevante vs. komponenter som ikke er det, bl.a. fordi svært mange komponenter potensielt kan påvirke det indre markedet.

Uavhengig juridisk ekspertises foreløbige vurderinger tilsier dessuten allerede at store deler av styringssystemet vil være EØS-relevant.¹

Norwea er i ferd med å bestille en juridisk utredning om utfordringer knyttet til EØS-relevans og modeller for tilpasninger og vil komme tilbake til departementet med denne.

- Gitt betydningen av en rask EØS-prosess (se nedenfor) og de uavhengige grunnene som taler for norsk deltagelse vil vi imidlertid allerede nå oppfordre departementet til en pragmatisk og effektiv tilnærming, der også modeller for frivillig samarbeid vurderes.

2.2. EØS-prosess – svært viktig med rask gjennomføring: I likhet med store deler av norsk næringsliv for øvrig mener Norwea det *generelt* er viktig å fremme like rammevilkår og rettslig homogenitet i EØS-området. Forsinkelser og etterslep i gjennomføringen av EØS-relevant regelverk bør derfor unngås.

Det samme gjelder i dette tilfellet, ettersom det vil være svært uheldig for norsk verdiskapning dersom for eksempel regelverket for opprinnelsesgarantier som regulert av fornybardirektivet skulle utvikle seg raskere og annerledes i EU-land enn i Norge.

Flere spesifikke trekk ved regelverket på høring gjør det imidlertid *særlig* viktig å sikre en rask EØS-prosess i *dette tilfellet*:

- (1) EU har et vesentlig forsprang i arbeidet med planer for 2030: Medlemslandenes utkast til helhetlige klima- og energiplaner for 2030 (NECPer) har vært utarbeidet parallelt med lovgivningsprosessen for styringssystemet som regulerer disse. Valget av forordning fremfor

¹ Sml. f.eks. presentasjon av Catherine Banet, førsteamanuensis, Nordisk institutt for sjørett, UiO, «Styringssystemet for energiunionen: rettslige virkninger for EØS-landet Norge?», avholdt 16.11.18, tilgjengelig på: <http://www.norwea.no/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fArrangementer%2fH%c3%b8stkonferansen%2f2018%2fBANET.pdf>

direktiv som rettslig instrument gjorde at krav til planer kunne tre i kraft umiddelbart, og et stort flertall av medlemslandene leverte utkast innen fristen ved årsskiftet 2018/2019. Endelige planer er, basert på Kommisjonens anbefalinger, forventet i løpet av inneværende år. Det er sannsynlig at Norge vil levere en NECP; men det er allerede klart at denne vil bli vesentlig forsinket sammenlignet med bl.a. våre nabolands. Konsekvensen er redusert transparens og langsiktighet for norsk fornybarnæring, og redusert koordinering av miljø- og andre interesser nasjonalt, ettersom konkurrerende markeder vil nyte godt av NECP-instituttet.

- (2) Krav til regionalt samarbeid og koordinering: Som diskutert nedenfor stiller styringssystemet krav til samarbeid, involvering og koordinering. Dersom planene var rent nasjonale og ikke skulle hensynta innbyrdes konsistens og samarbeid ville en norsk forsinkelse vært mindre alvorlig. Gitt målsetningen om samarbeid kan et etterslep i norske planprosesser sammenlignet med medlemslandenes derimot bety *reduisert koordinering og redusert regionalt samarbeid*, stikk i strid med Norges politiske ambisjoner for europeisk energipolitikk.
- (3) Potensielt reduserte norske påvirkningsmuligheter: Til tross for at Norge har vært en pådriver for regionalt samarbeid mellom TSOer mm, har Norge tilsynelatende ingen, eller en svært begrenset, formell rolle i EUs planprosesser for 2030 før innlemmelse av styringssystemforordningen i EØS-avtalen. *Sannsynligheten* er derfor stor for at EU-landenes planer – inklusive elementer Norge tradisjonelt har engasjert seg i så som kapasitetsmarkeder, støtteregimer, mellomlandsforbindelser osv. – utformes uten at Norge har en sikker og formell påvirkningsmulighet. Den potensielle *skaden* for norske interesser er stor all den tid EU utgjør vårt viktigste eksportmarked for energivarer, og videre fordi EU landenes nasjonale politikk, eksempelvis bruk av støtteregimer, indirekte påvirker verdien av norske fornybarressurser. Det er oppsummeringsvis en overhengende fare for at energi- og klimakartet for 2030 i Europa tegnes uten at Norge har en formell plass ved bordet.
- (4) Potensielt redusert transparens om norske bidrag til klima- og energimål samt uklar markedstilgang: Styringssystemet er i utgangspunktet ment å legge til rette for nasjonal fleksibilitet og en mer europeisk energipolitikk bl.a. gjennom transparens om hvilke typer bidrag (knyttet til eksempelvis sektorer, teknologier, mellomlandsforbindelser) de enkelte landene har naturlige *forutsetninger og politisk vilje* til å bidra med. Slik transparens er viktig for at landene kan synliggjøre sine potensielle bidrag rent markedsmessig eller kommersielt, men også politisk eller regulatorisk ved at myndighetene kan tilpasse rammevilkår slik at det legges til rette for eksempelvis eksport/import-ordninger til felles nytte. Utfordringen *p.t.* er at det er høyst uklart hvordan og i hvilken grad EU-markeder kan hensynta norske bidrag, hvilket igjen påvirker norsk fornybarnærings markedstilgang.
- (5) Potensielt redusert kontinuitet i rapportering under gjeldende rettsakter og felles klimaløsning m. EU: Som nevnt rapporterer Norge allerede på EØS-relevante rettsakter med planleggingsprosedyrer som nå vil inkluderes i styringssystemet. I tillegg ønsker Norge å rapportere på utslippskutt i ikke-kvotepliktig sektor i forbindelse med arbeidet for felles klimaløsning med EU. Kontinuitet i rapportering og klimaløsningen vil åpenbart være tjent med en rask gjennomføring av styringssystemet.

Som departementet er kjent med har Norwea derfor lenge anbefalt at man søker tilgang til de planprosessene som har pågått parallelt med behandling og vedtak av styringssystemforordningen i EUs institusjoner og bestreber seg på å forberede og levere en norsk 2030-plan med så liten forsinkelse som mulig sammenlignet med EU-landene.

Vi vil benytte anledningen til å gjenta denne oppfordringen, og håper oppsummeringsvis departementet vil:

- Bidra til en effektiv EØS-prosess ved å gi de aktuelle rettsaktene høy prioritet våren 2019.
- Tydelig signalisere et ønske om deltagelse i styringssystemet generelt, og formelle planleggingsarenaer spesielt, til EUs medlemsland og institusjoner også forut for gjennomføring av forordningen i EØS-avtalen.
- Gå i dialog med nordiske land og andre viktige energisamarbeidspartnere for å sikre at norske interesser er hensyntatt i deres planprosesser og involvere norske aktører i utformingen av innspill.
- Begynne det nasjonale arbeidet med en NECP for 2030 med vekt på bred involvering av fornybarnæringen, miljøorganisasjoner og representanter for andre.

2.3. Uavhengig av EØS-relevans – hovedsakelig positiv politikk fra EU-siden og ønskelig med norsk deltagelse: Uavhengig av spørsmålet om EØS-relevans har vi ovenfor pekt på flere forhold som tilsier at det er i Norges interesse å søke deltagelse i styringssystemet og forberede en NECP. Dette er i stor grad en følge av at EU, i utgangspunktet uavhengig av norske synspunkter, har valgt å gi styringssystemet og de andre rettsaktene på høring en sentral rolle i klima- og energipolitikken for 2030.

Imidlertid er det viktig å fremheve at lovgivningsarkitekturen for 2030 har flere positive trekk som er helt i tråd med det norske myndigheter har spilt inn i prosessen fra klima- og energimålene for 2030 ble definert i 2014.

Spesifikt vektlegger både fornybardirektiv og styringssystem betydningen av *samarbeid* (optimal ressursutnyttelse og europeiske fremfor nasjonale løsninger), *marked* (økt bruk av prissignaler mv. og redusert bruk av støtteregimer) samt *infrastruktur* (initiativer for å koble energimarkeder sammen.)

- Norges overordnede holdning bør derfor å fremheve positive elementer som dette i lovgivningen generelt og støtte opp om styringssystemet spesielt. Dette, i tillegg til faktisk norsk deltagelse, er etter Norweas syn den beste måten myndighetene kan fremme den markedsbaserte utviklingen Norge konsekvent har tatt til orde for i forbindelse med europeisk klima- og energipolitikk. Forsinkelser i EØS-prosessen kan virke i motsatt retning.
- Dette er også bakgrunnen for at men eventuelt bør vurdere frivillig samarbeid om planene gjennom å gjennomføre styringssystemforordningen i EØS-avtalens protokoll 31. Norwea mener man imidlertid bør ha en klar preferanse for ordinær EØS-prosess, som også vil ha fordeler ved at man unngår juridisk krevende «skreddersøm» eller spesialtilpasninger, og dessuten sikrer en mer langsiktig og fullverdig tilknytning til beslutningsprosessene i energiunionen også post 2030.

2.4. Nasjonal involvering og forankring – naturlig med dybdehøringer og sak til Stortinget: Som understreket ovenfor bør en rask EØS-prosess prioriteres høyt. Norwea har derfor forståelse for den relativt korte høringsfristen.

Rettsaktens potensielt omfattende konsekvenser gjør det imidlertid viktig å involvere berørte parter i gjennomføringen fremover. Vi anser det som positivt at det legges opp til et innspillmøte, og vil

oppfordre departementet til å gjennomføre flere dybdehøringer knyttet til enkeltsaker som planlegging og rapportering, konsekvenser for konsesjonssystemet osv.

Videre viser erfaringer fra den til dels omfattende debatten om tredje energimarkedspakke og byrået ACER at det er ønskelig med en styrket involvering av Stortinget på et tidlig stadium i EØS-prosessen. Stortinget bør derfor holdes orientert, for å sikre en faktabasert nasjonal debatt, bred politisk forankring og forutsigbar EØS-prosess.

I så måte er det verdt å merke seg at rettsaktene på høring synes å stå seg godt mot prinsippene nedfelt i enigheten om tredje energimarkedspakke mellom partiene Ap, H, Venstre, MDG og Frp.²

- Forslag til Norges posisjon på rettsaktene samt en vurdering av konsekvenser kan med fordel fremmes til Stortinget i en egen sak.

Norweas vurdering er videre (se også nedenfor) at det er sannsynlig at Norge vil komme til å utarbeide en plan med norske ambisjoner for sektorer samt den generelle fornybarandelen. Dette er etter Norweas syn uavhengig motivert i behovet for koordinering og langsiktighet for etater og industrielle aktører. (Se nedenfor).

- Man bør derfor også involvere Stortinget i en debatt om norske klima- og energiambisjoner for 2030.

3. Spesifikt om styringssystem og fornybardirektiv: Både styringssystem og fornybardirektiv inneholder spesifikke elementer som vil kreve nasjonal oppfølging. Det vil være en fordel med kontinuerlig involvering av bransje- og fagmiljøer for å sikre informerte valg og gode tilpasninger. Her vil Norwea kun overordnet peke på noen områder som forventes å bli særlig viktige.

3.1. Styringssystem – forventninger til norske bidrag og forberedelse av planlegging: Som understreket er den overordnede tilnærmingen med et styringssystem for energiunionens dimensjoner i all hovedsak i tråd med norske innspill.

Styringssystemets overordnede formål er å sikre at energiunionen blir en realitet, herunder målsetningen om å sikre Europa tilgang på bærekraftig og sikker energi til konkurransedyktige priser. Forordningens fortale oppsummerer videre en lang rekke målsetninger og føringer på virkemiddelbruk som Norge bør og kan støtte aktivt opp om, uavhengig av våre rent EØS-rettslige forpliktelser.

- Norges holdning bør overordnet være en støtte til styringssystemet og tilnærmingen til regionalt samarbeid og koordinering.

Rådskonklusjoner om oppnåelse av EUs energi- og klimamålsetninger for 2030 samt styringssystemforordningens fortale understreker en økt fleksibilitet for medlemslandene hva gjelder bidrag. Dette er positivt og i tråd med norske innspill.

- Norges holdning bør være å støtte opp om fleksibiliteten og utforme en plan for norske bidrag i tråd med dette. Norge bør søke å bidra til energiunionsmålsetninger der vi har særlige

² Avtale om innlemmelse av tredje energimarkedspakke, 20.03.18, gjengitt bl.a. på:

<https://fido.nrk.no/2726ad54b14d72368f1eefa3f5f6641463abde9f913363c05f0ef2a5d4b9e844/Avtale%20om%203.%20energimarkedspakke.pdf>

fortrinn. Kostnadseffektiv vindkraft, fleksibel vannkraft og mellomlandsforbindelser som bidrar til klimamålsetninger, forsyningsikkerhet og markedskobling er naturlige bidrag i så måte. Norsk politikk for elektrifisering av samfunnet har også stor eksempelverdi og nasjonal klimaeffekt.

Forordningen bidrar videre – gjennom et kompleks av anbefalinger, retningslinjer og mekanismer for ytterligere tiltak dersom et avvik mellom landenes ambisjoner eller fremdrift skulle vise seg å være utilstrekkelig – til å *incentivere* ambisjoner fra planleggende land.

- Et sentralt, men *veiledende* element i så måte er en formel for forventninger (ofte omtalt som «benchmarks») til innsats basert på ressursgrunnlag, betalingsevne mv. For å informere norske vurderinger har Norwea bedt THEMA Consulting estimere hvilken prosent fornybarandel metodikken som er anvendt på EUS medlemsland skulle tilsi for Norge. Notatet som er inkludert i vedlegg (#1) indikerer en veiledende prosentandel på 88%, og skisserer hvordan dette kan nås gjennom utbygging i økt kraftproduksjon og tiltak i transportsektoren.

Det fremstår videre som sannsynlig at politiske ønsker og forventninger til bidrag fra Norge til energiunionsmålsetninger vil komme frem i EØS-prosessen, uavhengig av konkrete EØS-rettslige forpliktelser.

Slike bidrag vil i utgangspunktet ikke bidra direkte til EUs overordnede fornybarmålsetning med mindre fornybardirektivets samarbeidsmekanismer bidrar til dette. Det vil imidlertid fremstå som underlig – og etter Norweas syn, heller ikke ønskelig – om Norge skulle gjennomføre styringssystemforordningen og fornybardirektivet uten noen form for fornybarambisjoner.

I så måte er det verdt å merke seg at en «felles fornybarambisjon» etter det Norwea forstår skal være del av EUs diskusjoner med land på Balkan som del av gjennomføringen av styringssystemet i the Energy Community.³

- Norwea anbefaler at man i EFTA forbereder seg på mulige diskusjoner om felles fornybarambisjoner for Norge, Island og Lichtenstein.

3.2. Spesifikt om fornybardirektivet – overordnet positivt rammeverk: Gitt den til dels intense motstanden mot forrige fornybardirektiv fra enkelte fagmiljøer er det verdt å kontekstualisere det nye direktivet. Fornybardirektivet er ofte omtalt som et «enabling framework» som regulerer viktige rammevilkår som påvirker tiltak som fremmer fornybarandelen, så som konsesjonsprosesser, opprinnelsesgarantier og støttesystemer.

Slik regulering er nødvendig og viktig for å fjerne flaskehals og sikre koordinert måloppnåelse, selv i fravær av bindende nasjonale mål og med mer utstrakt bruk av markedsmekanismer enn tidligere.

- Norge bør derfor stille seg overordnet positive til fornybardirektivet som sådan – gitt riktig oppfølging fra medlemsland og EUs institusjoner kan det fremme en balansert og markedsbasert dekarbonisering av Europa.

³ Se <https://www.energy-community.org/>

Direktivet innebærer også flere i hovedsak positive enkeltelementer som må forventes å medføre endringer i Norge.

Fornybardirektivet definerer en målsetning på minst 32 % fornybart forbruk i 2030, med en klausul om at det skal vurderes ytterligere skjerpelser 2023 i lys av for eksempel teknologiutvikling.

Målet er for EU-land motivert i målsetninger om bl.a. redusert importavhengighet, forbedret luftkvalitet, lokal verdiskapning og andre hensyn utover reduksjon av klimagasser. Dette fortjener økt oppmerksomhet i den norske debatten, som i mange tilfeller utelukkende diskuterer EUs politikk ut fra et klimaperspektiv.

- Det er to avgjørende og positive forskjeller sammenlignet med 2020-rammeverket som departementet bes merke seg:
 - Målet skal nås kollektivt ved at det ikke innføres bindende nasjonale mål.
 - Fornybarutbyggingen i større grad skal skje på markedsbaserte premisser og med vekt på regionalt samarbeid som allerede diskutert.
- Norwea mener derfor Norge bør anse fornybarmålsetningen som et tiltak med potensial til å bli et verdifullt «hjelpemål» som bidrar til å sikre koordinering av nett, produksjon og forbruk i en markedsbasert dekarbonisering. Dette snarere enn en trussel mot markedsbasert utbygging og et velfungerende kvotemarked som ofte anført i nasjonale debatter.
- Norges adgang til å påvirke hvorvidt fornybarmålet i praksis fungerer som tilsiktet eller som en reinføring av bindende nasjonale målsetninger er så vidt Norwea kan se avhengig av en tett tilknytning til energiunionen med gjennomføring av både fornybardirektiv og styringssystem i norsk rett.

Fornybardirektivet regulerer også som nevnt viktige rammevilkår for fornybarnæringen som støttesystemer, konsesjonsprosesser og opprinnelsesgarantier, som må forventes å medføre behov for nasjonale tilpasninger. Norwea vil komme tilbake med et samlet budskap om aktuelle nasjonale tilpasninger.

For nå vil vi bemerke at:

- *Opprinnelsesgarantiordningen videreføres.* Det er viktig å unngå særnorske tilpasninger i så måte. Eksportrestriksjoner og andre tiltak som har vært diskutert nasjonalt kan vise seg å være i strid med EU/EØS-retten, og representerer uansett en devaluering av norske fornybarressurser. Norwea registrerer at det legges føringer for samvirket mellom støtteregimer og opprinnelsesgarantier, men at elsertifikatmarkeder og støtteregimer basert på budrunder i utgangspunktet anses som forenelig med at støttemottager også får tilgang til garantier. Prinsipielt mener Norwea det bør skilles klart mellom støtte og opprinnelsesgarantier, og at kraftproduksjon som måtte motta støtte i utgangspunktet også skal kunne motta garantier.
- *Støttesystemer* kan fortsatt anvendes gitt at de utformes på en måte som minimerer den markedsforstyrrende effekten. Norwea legger til grunn at modne teknologier som landbasert vindkraft i Norge skal realiseres på markedsbaserte betingelser i tråd med energimeldingen. Verdien av norske fornybarressurser vil være tjent ved at dette også i større grad gjøres gjeldene i EU-land.

- *Langsiktige kraftsalgsavtaler* skal fremmes og barrierer mot disse bygges ned. Dette anses som mindre relevant for Norge, men Norwea mener det er viktig å fremme et fortsatt godt regulatorisk klima for slike avtaler nasjonalt samt fremme muligheten for grenseoverskridende avtaler, herunder grenseoverskridende bruk av opprinnelsesgarantier i den grad disse fremmer inngåelse av kraftsalgsavtaler.
- *Effektivisering av konsesjonsapparatet*: Direktivet legger opp til tidsfrister for konsesjonsprosesser og prioritering av såkalt «repowering». Videre skal landene fremme en tilnærming der én myndighet er ansvarlig for tillatelsene. Norweas oppfatning er at det norske konsesjonssystemet allerede – med unntak for tidsfrister – langt på vei tilfredsstillende disse kravene. En samlet kraftbransje, og ekspertutvalget bak energiutredningen, har imidlertid tatt til orde for innføring av tidsfrister for konsesjonsprosesser og det er på høy tid at dette følges opp. En utredning av aktuelle lovendringer i dialog med bransjen bør iverksettes for å sikre en god gjennomføring av de nye kravene fra fornybardirektivet.

Norwea vil igjen takke for anledningen til å komme med innspill i denne viktige saken, og ser frem til ytterligere dialog med departementet.

For Norwea,



Øistein Schmidt Galaaen
Direktør, Norwea