

Olje- og energidepartementet
Pb. 8148 Dep
0033 Oslo

Oslo, 18.03.2009

Høringsuttalelse fra Norwea om EUs direktiv for å fremme bruk av energi fra fornybare kilder

1. Innledning/sammendrag. Norwea takker for anledningen til å komme med innspill til myndighetene i forbindelse med EUs direktiv for å fremme bruk av energi fra fornybare kilder, og ser frem til ytterligere konstruktiv dialog om direktivet. EUs underliggende *mål* er etter vår oppfatning *klimapolitikk, forsyningsikkerhet* samt *“competitiveness”* dvs. tilgang på nødvendig energi til konkurransedyktige betingelser i et verdensmarked som over tid vil bli særdeles stramt. Det bør følgelig også være i Norges egeninteresse å akseptere *virkemiddelet* EU har introdusert: Å pålegge medlemsland og EØS-land å øke andelen fornybar energi frem mot 2020. Vi er derfor glade for at regjeringen nå formelt bekrefter at direktivet vil implementeres i Norge, men beklager at man ikke har tatt initiativ til forhandlinger eller begynt detaljplanleggingen tidligere. Forsinkelsen medfører at man får svært knapp tid til å utvikle en nasjonal handlingsplan for energiltak, og kan virke fordyrende på prosessen. Fornybardirektivet stiller store krav til norsk energipolitikk, men representerer også store muligheter for å bygge en ny og fremtidsrettet norsk fornybarindustri. Ikke minst er direktivet et viktig skritt i retning av å gjøre grønne verdier og fornybar elektrisitet til en etterspurt – og i større grad fritt omsettbart – eksportvare, en mulighet energinasjonen Norge ikke bør nøle med å gripe. En rekke tiltak og en rekke teknologier innen ENØK, varmesegmentet og transportsegmentet vil bli nødvendig for å oppfylle direktivet. Vårt hovedfokus vil her være på strømsektoren. Gitt at prosessen *vis-à-vis* EU dessverre ikke er kommet lenger, er det etter vårt syn for tidlig å diskutere detaljerte delmål for teknologier og forbrukssektorer, utover å anbefale at Norge legger stor vekt på landets potensiale for komparativt rimelig fornybar strømproduksjon. Vi vil derfor her i det store og det hele fokusere på: (1) Mulighetene i direktivet som bør utnyttes. (2) Hvilke spørsmål myndighetene må ta stilling til. (3) Hvilke grep som er nødvendig for å sikre en god nasjonal handlingsplan. Våre overordnede anbefalinger er som følger:

1. *Norge må i forhandlingene akseptere det målet for fornybarandel EUs beregningsmåte vil tilsi.* Å akseptere en økning som må forventes å kunne være på omkring 14 % i andelen fornybar energi, er rimelig gitt Norges ressursgrunnlag og betalingssevne. Måloppnåelsen kan bli krevende, men vil gi betydelig avkastning i form av langsiktig næringsutvikling og eksport av strøm samt grønne verdier.
2. *Norge må snarest ta en rekke grep for å sikre en god nasjonal handlingsplan som påkrevet av direktivet.* Sentralt i planen bør følgende stå:
 - a. Oppfyllelse av løftene om et teknologinøytralt svensk-norsk elsertifikatmarked.
 - b. Oppfyllelse av løftene om betydelig effektivisert konsesjons- og klagebehandling.
 - c. Introduksjon av en ny finansieringsmodell for nettutbygging, samt økt eksportkapasitet til utlandet.
3. *Norge må utnytte fleksibilitetsmekanismene i direktivet til å bygge en stor eksportnæring:* Regjeringen bør snarest initiere bilaterale forhandlinger med andre land om eksport av strøm og grønne verdier. Dette vil berede grunnen for en langsiktig eksportnæring og tilføre Norge store verdier.

2. Norges målsetning. Direktivet vil kreve at andelen fornybar energi i norsk sluttforbruk av energi frem mot 2020 utvikles i henhold til en "indikativ opptrappingskurve" (Jf. direktivets Annex 1). Målet vil være bindende. *Norge bør umiddelbart akseptere de målsetninger EUs beregningsmåte for medlemsland skulle tilsi.*¹ Det er avgjørende at det sørges for gode muligheter til å bruke påfølgende økt strømproduksjon til konvertering av fossilt energiforbruk. Ikke minst må man sørge for økt utvekslingskapasitet til utlandet for eksport av overskuddsstrøm.

Beregningsmåten for landenes fornybarmålsetninger legger hovedvekten på betalingsevne (BNP/capita), og det må forventes at Norge kan få en målsetning på 14 % økning, eller mer, i forhold til basisåret 2005. (Jf. bl.a. PointCarbon). Vi er glade for at regjeringen gjentatte ganger har signalisert at man skal gå lenger enn EU i fornybarpolitikken. Vi understreker dessuten at EU neppe vil anse tidligere tiders vannkraftutbygging som relevant for reduksjon av målsetninger for direktivets tidsperiode.

Til tross for en meget høy fornybarandel i strømforsyningen, minner vi om at Norge er en storeksportør av forurensende olje- og gass, og at nasjonen i 2006 hadde et fossilt energiforbruk på hele 190 TWh. *Gitt Norges økonomiske situasjon har vi råd til å øke andelen fornybar energi betydelig, og gitt våre store fornybare energiresurser kan vi gjøre det på en langt mer kostnadseffektiv måte enn andre land.* Dette tilsier at Norge bør være seg sitt ansvar bevisst, og se på direktivet som en anledning til å utnytte flere av sine naturressurser.

Andelen fornybar energi uttrykkes iht. direktivets artikkel 5 prosentuell via en brøk der telleren er summen av strøm-, varme/kjølings- og transportsegmentet, mens nevneren utgjøres av totalt sluttforbruk av energi. Det hefter stor usikkerhet ved hva en økning av fornybarandel i størrelsesorden 14 % vil bety målt i TWh, bl.a. fordi dette vil avhenge av sluttforbruket i 2020. Grep innen alle sektorene vil utvilsomt bli nødvendig. I tillegg vil energieffektivisering bidra til å redusere totalforbruket i nevneren. Dette er dels politiske avgjørelser som inngår i de nasjonale handlingsplanene landene må lage. Avgjørende myndighetsvurderinger vil – i tillegg til veiing av samfunnsøkonomiske gevinster – involvere bl.a. tiltakenes kostnadseffektivitet, press på konsesjonssystem, miljøkonsekvenser og nødvendig nettutbygging.

Fordi prosessen *vis-à-vis* EU har kommet så kort vil vi her avstå fra å diskutere målsetninger i TWh, utover å bemerke at vindkraft i følge NVE/ENOVA/Statnett med eksisterende og planlagt nett kan bidra med 15-21 TWh elektrisitet innen 2025. Nest etter vannkraft vil vindkraft typisk være den mest kostnadseffektive formen for fornybar strømproduksjon og større vindkraftverk legger relativt lite press på konsesjonsapparatet, når kraftverkets effekt og produksjon tas med i betraktning.

Det avgjørende er etter vårt syn at betydelig økt elektrisitetsproduksjon generelt må til for å innfri direktivets forpliktelser på en kostnadseffektiv måte. I implementeringen av direktivet bør Norge utnytte det naturgitte fortrinn vårt uutnyttede potensiale for komparativt rimelig vann- og vindkraft gir oss. Myndighetene bør følgelig legge opp til en betydelig økning i elektrisitetsproduksjonen frem mot 2020. Man er imidlertid selvfølgelig avhengig av å finne gode bruksområder for den økte produksjonen, og dette bør etter vårt syn primært skje på to måter:

Konvertering av fossilt forbruk: Økt strømproduksjon utnyttes til å erstatte eksisterende fossilt forbruk ved å fase ut oljefyrer, bidra til elektrifisering av transportsektoren m.m. I tillegg nevner vi muligheten for eventuell

¹ Vi forutsetter at Norge gjennom EØS-avtalen vil behandles som et medlemsland ("Member State") og ikke et tredje land ("third country") hva gjelder direktivets krav og muligheter. Dette er avgjørende, ikke minst for å sikre muligheten for et marked for grønne verdier der EU finansierer norsk fornybar industri.

delelektrifisering av sokkelen, som vil ha uavhengig klimapolitisk begrunnelse, i den grad dette viser seg å være kostnadseffektivt og i tråd med øvrige nærings- og nasjonale interesser.²

Eksport av elektrisitet: Ikke minst kan Norge med sine ressurser bli en storeksportør av elektrisitet, til et presumptivt energihungrig Europa. Fordi *strømforbruket* i telleren beregnes utfra *produksjon* (Artikkel 5.3), kan Norge altså øke sin fornybarandel uavhengig av hvor strømmen konsumeres, såfremt den ikke godskrives andre lands målsetninger gjennom direktivets fleksibilitetsmekanismer. (Artikkel 6) Gitt tilstrekkelig utvekslingskapasitet kan man her skape en eksportnæring som også vil tilføre fellesskapet store verdier.

3. Nasjonal handlingsplan for innfrielse av direktivet. Direktivet stiller omfattende krav til landenes plan for innfrielse og til rapportering frem mot 2020. (Artikkel 4) EUs medlemsland skal legge frem handlingsplaner innen 30. juni 2010. Selv om Norge skulle behandles etter en annen tidsplan er det avgjørende at man raskt kommer i gang og begynner å ta de nødvendige grep, da forsinkelser vil virke både forvanskende og fordyrende på måloppfyllelsen. En mal for handlingsplaner vil presenteres i juni 2009, men det er allerede nå klart fra minstekravene (Annex VI) at Norge vil måtte legge frem både grep innen sektorer og forventet bidrag fra ulike teknologier. Vi vil her særlig understreke at planen må forventes å inkludere betydelige grep både innen konsesjonsapparatet, nettpolitikk og økonomiske rammevilkår dersom den skal aksepteres av EU. Tett og jevnlig dialog med bransjer og bransjeorganisasjoner – med fokus på teknologinøytralitet, kostnadseffektivitet og styringseffektivitet for – vil etter vårt syn være avgjørende for en vellykket plan. Følgende grep bør etter Norweas syn stå sentralt i planen:

3.1. Introduksjon av et svensk-norsk grønt sertifikatmarked. Det er avgjørende at økt utbygging bæres frem på en styringseffektiv og kostnadseffektiv måte, slik at myndighetenes planleggings- og administrasjonsarbeide minimeres, mens antall kWh per tilskuddskrone maksimeres. Et svensk-norsk elsertifikatmarked vil både være styringseffektivt hva gjelder antall TWh, og vil sikre at de mest kostnadseffektive prosjektene realiseres først.

Vi er glade for at den endelige versjonen av direktivet så tydelig åpner for et svensk-norsk sertifikatmarked gjennom muligheten for “joint support schemes.” (Artikkel 11) Norge vil etter vår oppfatning enkelt kunne slutte seg til det svenske markedet ved at Sverige leverer en endret handlingsplan, der markedet nevnes og ansvarsfordelingen mellom landene gjøres klar for EU enten gjennom statistiske overføringer (se nedenfor) eller en distribusjonsregel for målsetninger. Et slikt marked bør etter vårt syn være på plass *senest* i 2012, da det svenske markedet skal revideres. For at dette skal kunne skje er det imidlertid presserende at:

- Norske myndigheter følger opp intensjonsavtalen med Sverige om å ha en enighet om *rammeverket* for markedet på plass innen 1. oktober 2009. I forhandlingene om utforming bør regjeringen legge seg så tett opp til det eksisterende svenske systemet som mulig.
- Samtidig bør regjeringen snarest akseptere EUs krav til norske målsetninger, og utarbeide en handlingsplan, slik at man kan fastsette kvoteplikt og indikere til Sverige forventet norsk bidrag fra ulike former for strømproduksjon.

² Sokkelen er i utgangspunktet unntatt fra forbruket, men elektrisitet konsumert der vil likevel øke fornybarandelen av samme grunn som for eksportscenariet beskrevet nedenfor.

3.2. Effektivisering av konsesjons- og klagebehandling. Regjeringen må følge opp arbeidet med å effektivisere konsesjons- og klagebehandling slik at man på en rask måte kan oppnå konsesjoner for det nødvendige antall MW av aktuelle teknologier. Ny plan og bygningslov, samt grepene som allerede er tatt i NVE med kriterier for hvilke prosjekter som skal tas under konsesjonsbehandling, er et godt skritt på vei. Samtidig bidrar bl.a. lang tid for klagebehandling av vindkraftprosjekter til å skape en betydelig flaskehals. Regjeringen bør derfor:

- I forlengelsen av NVEs arbeid med kriterier for konsesjonsbehandling; tydelig indikere hvilken type prosjekter samfunnet ønsker. Dette vil også bidra til å ivareta andre samfunns- og miljøinteresser på en effektiv måte.
- På bakgrunn av dette; allokere konsesjonsbehandlingstid primært til prosjekter som har stor sannsynlighet for å få rettskraftig konsesjon og kan bygges ut innenfor rammene av direktivets tidsplan.
- Følge opp direktivets anbefaling om å forenkle/desentralisere konsesjonsbehandling for små prosjekter (Artikkel 13), slik man allerede har gjort for mini- og mikrokraftverk innen vannkraftbransjen.

3.3. Ny finansieringsmodell for nettutbygging og økt utvekslingskapasitet til utlandet. Til tross for at betydelige mengder vindkraft kan bygges med eksisterende nett, vil direktivet og hensynet til forsyningssikkerhet generelt kreve betydelige nettinvesteringer frem mot 2020. Regjeringens ønske om økt samordning av konsesjonsprosess for ny produksjon og nødvendig nett, herunder forslaget om en endring av energiloven slik at det innføres en art investeringsplikt for netteier, er i så måte positivt. For at de nødvendige investeringer faktisk skal utløses uten å bidra til regionale skjevheter i nettleie bør imidlertid en ny modell for nettfinansiering innføres, der nettinvesteringer som er nødvendig for samfunnsøkonomisk rasjonell produksjon gjøres til et ansvar for fellesskapet. Vi viser her til vår høringsuttalelse om disse energilovsendringene.³

Ikke minst vil vi oppfordre regjeringen til å legge til rette for en betydelig økning av utvekslingskapasiteten med Europa gjennom undersjøiske kabler. Som allerede understreket forventer vi at eksport av kraft vil være en vesentlig komponent i oppfyllelsen av direktivet, hvilket vil kunne legge press på den foreliggende utvekslingskapasiteten. Økt utvekslingskapasitet vil dessuten bidra til ytterligere forsyningssikkerhet i tørrår, og legge til rette for en langsiktig eksportnæring basert på ren elektrisitet også i årene etter 2020. Vi vil videre oppfordre myndighetene til å utforske muligheten for finansieringsmodeller som reflekterer den betydelige gevinst EU vil ha av kablene gjennom forsyningssikkerhet og tilgang på balansetjenester m.m.

4. Utnyttelse av direktivets fleksibilitetsmekanismer. I tillegg til å akseptere en høy nasjonal målsetning, bør regjeringen utforske mulighetene for eksport av overopplysningen av dette målet. Direktivets fleksibilitetsmekanismer, som felles prosjekter ("joint projects", Artikkel 7) og statistiske overføringer ("statistical transfers", Artikkel 6), legger opp til en kostnadseffektiv oppfyllelse av målsetninger. Dette ved at et land kan godskrive seg fornybar produksjon i et annet land, uten at den fysiske elektrisiteten nødvendigvis overføres mellom landene. Den grønne verdien løsrives derved fra den fysiske elektrisiteten.⁴ Forutsetningen er at landet som eksporterer den grønne verdien er å regne som et medlemsland, og at eksporten ikke setter eksportlandets oppfyllelse av eksportlandets nasjonale målsetning i fare.

³ <http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Høringer/Endringer%20i%20Energiloven/NORWEA-Norsk%20vindkraftforening.pdf>

⁴ Vi understreker likevel at også fleksibilitetsmekanismene vil stille store krav til utvekslingskapasitet.

Fleksibilitetsmekanismene vil altså kunne bidra til at en overoppfyllelse av Norges mål *finansieres av EU*, og derved bidra til bygge en stor og fremtidsrettet fornybarindustri i Norge. Gitt Norges fornybare ressurser er dette en meget interessant mulighet. Det kan dessuten være et første skritt i retning av et europeisk harmonisert handelssystem for grønne verdier i form av et multinasjonalt sertifikatmarked. Vi oppfordrer derfor norske myndigheter til å arbeide for at de fleksible mekanismene på sikt erstattes av et multinasjonalt eller paneuropeisk sertifikatmarked der private aktører i landene som inngår kan handle direkte med sertifikater på en felles børs.

De fleksible mekanismene er også en meget interessant mulighet for å finansiere norsk offshore vindkraft i årene etter 2020, da EUs betalingsvilje må forventes å ha gått ytterligere opp. For norsk offshore vindkraft er det avgjørende at vi får på plass et langsiktig internasjonalt system for handel med strøm og grønne verdier, samt tilstrekkelig fysisk infrastruktur. Hva gjelder EUs etterspørsel etter norsk strøm og norske grønne verdier for det korte tidsløpet frem mot 2020, vil vi likevel anbefale myndighetene å fokusere på landbaserte teknologier, der kostnadene er vesentlig lavere og det regulatoriske rammeverket er på plass.

Direktivet er svært lite konkret om utforming av de fleksible mekanismene, utover at statistiske overføringer skjer mellom stater, mens felles prosjekter kan involvere private aktører. Dette åpner mange muligheter, men stiller samtidig store krav til at ordningene utformes på en måte som gagnar både Norge og de private aktørene. Vi vil derfor anbefale regjeringen å snarest initiere dialog med aktuelle stater om utforming av avtaler.

Vi antar at man vil vite mer om den konkrete etterspørselen etter bl.a. statistiske overføringer når EU-landene har levert sine "forecast"-dokumenter som indikerer blant annet forventet overoppfyllelse. (6 mnd. før leveranse av nasjonale handlingsplaner.) Tilsvarende er det viktig at Norge begynner arbeidet med et eget forecast-dokument som indikerer nasjonens potensiale for overskuddsekspert. Vi understreker imidlertid at nasjonale grep og nasjonale målsetninger vil spille en avgjørende rolle i å realisere regjeringens eksplisitte ønske om å gjøre Norge til en storeksportør av fornybar energi.

Avslutningsvis vil vi oppsummere med å oppfordre regjeringen til å akseptere et høyt fornybarmål som reflekterer Norges ressursgrunnlag og betalingsevne. Dette vil, kombinert med en god handlingsplan og tilstrekkelig utvekslingskapasitet med kontinentet, skape en fremtidsrettet fornybarnæring og styrke Norge som en eksportrettet energinasjon.

Med hilsen,

Øyvind Isachsen



Øistein Schmidt Galaaen

