

Energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår dato: 26.02.2024

Vår ref.: 202402109-6 Oppgis ved henvendelse

Deres ref.:

Hørings svar fra NVE - Høring om EUs fornybardirektiv fra 18.10.2023

Vi viser til høring av 28. januar 2024 hvor Olje- og energidepartementet (OED), nå Energidepartementet (ED), sendte Europaparlament- og rådsdirektiv 2023/2413/EU¹ på høring. Direktiv 2023/2413/EU² er et endringsdirektiv og inneholder flere nye endringer. Høringsfrist til ED er 19. april 2024.

Nøyere gjennomgang av direktivet

NVE har fått et oppdrag fra ED om artikkelgjennomgang av hele det nye fornybardirektivet, og hvilken betydning dette vil ha for Norge. Fornybardirektiv 2023/2413 inneholder flere nye bestemmelser. Disse gjelder blant annet prioritering av områder for produksjon av ny fornybar energi, både til lands og til havs, nødvendig nettinfrastruktur og tidsfrister for konsesjonsbehandling.

Generelt om høringen og tidligere høringer

I dette høringssvaret vil vi på et overordnet nivå kommentere det vi anser å ha størst betydning for Norge. Vi vil gjøre en mer detaljert gjennomgang og vurdering av konsekvenser i artikkelgjennomgangen.

NVE er også bedt om å gjennomgå innkomne høringsuttalelser til EDs høring av direktivet etter utløp av høringsfristen 19. april 2024.

Vi viser for øvrig til NVEs tidligere kommentarer og merknader oversendt ED i forbindelse med høringene av REPowerEU, Net Zero Industry Act, og forordning om transeuropeiske energinettverk (*TEN-E* eller *Infrastrukturforordningen*).

Vi viser også til NVEs artikkelgjennomgang av fornybardirektivet 2018/2001, NVEs supplerende notat om artikkel 16, og NVEs overordnede vurdering av EUs forslag til

¹ Directive (EU) 2023/2413 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652.

² Omtalt i dette høringssvaret som «fornybardirektiv 2023/2413» eller «fornybardirektivet».



revidert energieffektiviseringsdirektiv og fornybardirektiv. Vi anser i hovedsak at vurderingene som er gjort her, fortsatt gjelder der det er ingen eller små endringer fra tidligere versjoner av fornybardirektivet til 2023-versjonen.

Overordnet vurdering

- **Ses i sammenheng med andre direktiver og rettsakter**

NVE mener det er en fordel å se direktiv 2023/2413 i sammenheng med andre direktiv og rettsakter. Fornybardirektivet 2023/2413 er mer omfattende og detaljert enn de tidligere fornybardirektivene i 2009 og 2018. Det nye fornybardirektivet legger sterkere føringer for medlemslandene med hensyn til økt fornybarandel i energimiksen, fornybar produksjon og nett. Det er også detaljerte definisjoner og beregningsmetoder for hva som defineres som fornybart innen energi, elektrisitet og drivstoff. Det henvises til krav og retningslinjer som er, eller skal være, i tråd med flere andre EU-direktiver og -forordninger som energieffektiviseringsdirektivet, bygningsenergidirektivet, økodesigndirektivet, energimerkedirektivet, energiinfrastrukturforordningen m.m.

Å se direktivene i sammenheng gjør det samtidig krevende å analysere hvilke konsekvenser fornybardirektiv 2023/2413 får. Dette forsterkes av at enkelte direktiver er innført i norsk lov, men ikke alle. I tillegg har det kommet nye versjoner av flere av direktivene, for eksempel energieffektiviseringsdirektivet. Dette er noe vi vil se nærmere på i artikkelgjennomgangen.

- **Tidsfrister og akselerasjonsområder**

NVEs vurdering er at kravene om tidsfrister i konsesjonsbehandling og utpeking av såkalte akselerasjonsområder for utbygging av fornybar kraft vil innebære en stor endring i konsesjonsbehandlingsprosessen. Det vil kreve nærmere vurdering å se om en slik endring i sum vil gi kortere ledetider eller ikke. Det må også vurderes om slike endringer vil kunne få betydning for muligheten til å sikre tilstrekkelig kvalitet i saksbehandlingen, inkludert tilstrekkelig medvirkning. Dette gjelder særlig i samiske områder med utvidet konsultasjonsplikt.

- **Behov for EØS-tilpasninger**

Dersom fornybardirektiv 2023/2413 vurderes som EØS-relevant, vurderer NVE at det vil være behov for tilpasninger til norske forhold, og/eller flere lovendringer i energiloven, konsekvensutredningsforskriften og sektorlovgivningen for vannkraft.

- **Behov for vurderinger i andre departementer**

Vi vurderer at implementering i norsk rett også vil kreve vurderinger opp mot annet lovverk som NVE ikke er myndighet for, som eksempelvis plan- og bygningsloven, forurensningsloven, landbruksregelverk (produksjon av biodrivstoff) m.m.

Det er også enkelte artikler der vi vurderer at hovedansvaret ligger hos andre departement og direktorater, som for eksempel Miljødirektoratet og



Samferdselsdepartementet, men der det kan være elementer som berører NVEs ansvarsområde.

Det kan være behov for nærmere avklaring av hvor ansvaret for enkelte artikler ligger, for eksempel krav som omhandler *renewable fuel of non-biological origin* (RFNBO) og hydrogen. Vi vil komme tilbake til dette i artikkelgjennomgangen.

Foreløpige vurderinger av enkelte temaer og artikler i direktivet

- **Økt fornybarmål og energieffektivisering (artikkel 3, 15, 15a)**

Det foreslås høyere fornybarmål innen 2030, der andelen av energi fra fornybare ressurser skal være 42,5 % i EU, med ytterligere mål om 45 %. Medlemslandene skal sette et veiledende mål om minst 5 % installert effekt fra fornybar produksjon fra innovativ fornybarteknologi innen 2030. Målene er bindende på EU-nivå. Medlemslandene skal gjennom nasjonale klima- og energiplaner dokumentere hvordan de skal bidra, og kartlegge areal som kan egne seg til ny fornybar kraftproduksjon som kan bidra til målene.

Det nye fornybardirektivet 2023/2413 legger opp til økt bruk av fornybar energi i bygninger innen 2030.³ Medlemslandene skal sette seg et nasjonalt veiledende mål som er i samsvar med Unionens veiledende mål om minst 49 % andel energi fra fornybare kilder i bygningssektoren innen 2030. Overskuddsvarme kan inngå i måltallet. Direktivet viser til bygningsenergidirektivet 2010/31/EU og energieffektiviseringsdirektivet 2012/27/EU, og kravene til energieffektivisering og fornybar energi i bygninger som settes der.

Vi mener det er positivt at direktivene ses i sammenheng. Vi viser til pågående arbeider med de nevnte direktivene samt fornybardirektivet 2023/2413, og at vi vil analysere konsekvenser og eventuelle behov for tilpasninger til norske forhold nærmere.

Konsekvensene av å ta direktivet inn i EØS-avtalen, avhenger av hva målene blir for oss. Å øke innsatsen på energieffektivisering vil være viktig også i Norge fremover. Dersom nye og skjerpede mål blir gjeldende i Norge, støtter vi at direktivene legger opp til stor grad av fleksibilitet i hvordan målene skal nås, blant annet ved å inkludere overskuddsvarme. Tiltakene må bidra til å fremme et ønsket norsk energisystem, og samtidig redusere utslippene på en kostnadseffektiv måte.

- **Krav om ett kontaktpunkt har langt på vei vært ivaretatt i Norge (artikkel 16(3))**

NVE har i dag ansvaret for hele konsesjonsprosessen. Dette inkluderer rettigheter til ressursene, miljøkrav, ekspropriasjon av eiendom og gjennomføring av offentlig høring overfor andre berørte instanser. Slik sett kan man si at Norge langt på vei har oppfylt kravet til ett kontaktpunkt («single contact point» eller «one-stop-shop»).

³ jf. artikkel 15a.



Etter NVEs vurdering er dette blitt mindre tydelig for de produksjonsformene der det nå kreves kommunalt vedtak om en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. NVEs skisserte rolle som samordningsinstans for de formelle plan- og konsesjonsprosessene i de tilfellene kommunen ønsker det, i tråd med idéen om ett kontaktpunkt.

- **Kraftanlegg tar tid å behandle både i og utenfor akselerasjonsområder (artikkel 15c-15e, 16)**

I artikkel 15 og 16 legges det opp til at medlemslandene skal utpeke såkalte akselerasjonsområder for én eller flere typer fornybar energiproduksjon. Dette er arealer som myndighetene skal peke ut som egnet for fornybar kraftproduksjon, og der det skal gjennomføres tidlige konsekvensutredninger slik at man ved konsesjonssøknad får en raskere behandlingsprosess. Grå areal skal være prioritert for utbygging, og Natura 2000-områder og nasjonale verneområder er unntatt. Vannkraft kan unntas fra akselerasjonsområdene. Videre settes det en rekke utrednings- og administrative krav til de utvalgte områdene, inkludert krav til saksbehandlingstid. Tidsfristen for behandlingen av søknader i akselerasjonsområder er tolv måneder på land og opp til to år for offshore produksjon. Samme frister, inkludert konsekvensutredning, er satt for oppgraderinger under 150 kW av eksisterende anlegg. Utenfor akselerasjonsområdene er behandlingsfristen to år, mens den er tre år for offshore produksjon. For oppgraderinger som ikke overstiger 15 % av installert kapasitet i eksisterende produksjonsanlegg, er behandlingsfristen for nødvendige netttiltak satt til tre måneder.

Mye av tidsbruken i konsesjonsbehandlingen i Norge skyldes lovbestemte og velbegrunnede krav om saksbehandling, utredninger og høringer. Tidsbruken kan også forklares med at etablering av energianlegg, inkludert oppgraderinger av eksisterende anlegg, i mange tilfeller medfører store interessemotsetninger. Det er derfor krav til grundige demokratiske prosesser og faglige vurderinger for å sikre at NVEs anbefalinger og vedtak har tilstrekkelig kvalitet. Kravene er også sett som vesentlige for å sikre tillit og legitimitet til de beslutninger som fattes.

Det vil være behov for en nærmere vurdering av kravet om akselerasjonsområder og tidsfrister. Det vil innebære en stor omlegging i forhold til dagens prosess.

- **Utpeking av akselerasjonsområder for utbygging av fornybar energiproduksjon kan være ressurskrevende (artikkel 15c-15e, 16a-16d, 16f)**

Dedikerte områder for energiformål er ressurskrevende å identifisere og det er en rekke hensyn som må avveies. For å avgjøre om et område kan kvalifisere som akselerasjonsområder, kan arealet måtte utredes uten at det finnes konkrete prosjektplaner. Dette kan bidra til at mer areal enn nødvendig utredes for kraftproduksjonsformål. Den opplevde sumeffekten av naturinngrep fra områder som settes av på kartet, men ikke benyttes, kan redusere aksepten for utbygging av ny kraftproduksjon. Dette er erfaringen fra nasjonal ramme for vindkraft. Det er også



problematisk at store arealer kan oppfattes som båndlagt til mulig fremtidig kraftproduksjon over lang tid. Det vil måtte gjøres en relativt grundig og ressurskrevende vurdering av nettilknytning før utpeking av akselerasjonsområder, der både nettkapasitet og påvirkning på kraftsystemet vil måtte tas hensyn til, samtidig som det er stor usikkerhet rundt hva som vil bli bygget ut.

Et annet sentralt element i utpeking av akselerasjonsområder er kravet om miljøvurderinger. Før et område kan betegnes som akselerasjonsområder, skal det gjennomføres miljøvurderinger etter SEA-direktivet⁴ og EUs habitaddirektiv⁵. Dette vil kreve tid- og kostnadskrevenne utredninger av store områder der det knytter seg usikkerhet til realisering av prosjekter. Det er derfor uklart om ledetiden i sum vil bli kortere.

- **Det kan være enklere å utpeke akselerasjonsområder for mindre vind- og solkraftanlegg (artikkel 15c-15e, 16a-16d, 16f)**

Det er ofte lettere å vurdere miljøkonsekvensene av mindre prosjekter. Dette gjelder også uten detaljert forkunnskap om et fremtidig energianlegg. Årsaken er blant annet at miljøkonsekvensene og eiendomsforholdene i disse sakene ofte er mer oversiktlig. Det kan også være lettere å avklare om det er behov for å utvide nettkapasiteten. Vi minner ellers om at det ofte er svært optimistiske forventninger om tilgang til grå arealer med lavt konfliktnivå og minimale prosesskrav. Også her kan det imidlertid oppstå utfordringer som gjør behandlingen av slike områder tid- og ressurskrevende.

- **Nett (artikkel 15c-15e, 16a-16d, 16f, 17, 20)**

Fristbestemmelsene i artikkel 16-16f kan få betydning for Norge og reiser tolknings spørsmål om behandling av nødvendige nettoppgraderinger. Det at godkjenninger av nødvendig nett må omfattes av søknaden og dermed oppsatte frister, vurderer vi kun til å gjelde produksjonsradialen som behandles samtidig med produksjonsanlegget.

- **Opprinnelsesgarantier (artikkel 19, 15(8))**

NVE er tilsynsmyndighet for ordningen med opprinnelsesgarantier (GO) i Norge. Ordningen videreføres og styrkes i det nye fornybardirektivet. Den utvides fra å kun gjelde elektrisitet til å også gjelde annen fornybar energi. Opprinnelsesgarantier vil der inkludere varme, kjøling og gass (inkludert hydrogen og andre RFNBO) i tillegg. Medlemsland skal sikre at fornybar energiproduksjon skal kunne dokumenteres med opprinnelsesgarantier på en objektiv, transparent og ikke-diskriminerende måte.

Ordningen med opprinnelsesgarantier som utstedes til produsenter som mottar subsidier/støtte, har blitt nærmere presisert. Medlemsland skal sikre at når en produsent mottar subsidier/støtte for produksjon, og samtidig har

⁴ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.

⁵ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and wild fauna and flora. Se artikkel 6(3).



opprinnelsesgarantier for samme produksjon, skal markedsverdien av opprinnelsesgarantien for denne produksjonen tas hensyn til. Det vil si at støttebeløpet må reduseres tilsvarende markedsverdien av opprinnelsesgarantien. Der dette er tilfellet, kan det være mulig å utstede GO til produsenten og kansellere eller innløse dem direkte, uten at støtten reduseres. Det innebærer imidlertid at produsenten ikke får betalt for opprinnelsesgarantien som kanselleres eller innløses. Elsertifikatsystemet i Norge og Sverige tar hensyn til dette, men det kan etter vår vurdering skape utfordringer med subsidier til havvind og støtte til hydrogenproduksjon, biogass og drivstoff. Dette kan også påvirke investeringsstøtte til solceller på private og næringsdrivende tak. Denne problemstillingen må vurderes nærmere i en artikkelgjennomgang.

Varedeklarasjon er regulert i elmarkedsdirektivet 2009/72/EC. I fornybardirektiv 2023/2413 artikkel 19(4) står det at medlemsland skal forsikre seg om at GO kanselleres av energiselskapet senest seks måneder etter gyldigheten av GO har utløpt, med hensyn til varedeklarasjonen. Det fremgår i artikkel 19(8) at der det kreves at en kraftleverandør skal dokumentere andelen eller mengden energi fra fornybare kilder i sin energileveranse i henhold til elmarkedsdirektivet artikkel 3(9), skal det gjøres ved bruk av GO. I land der flere typer energi kan få GO, skal leverandøren alltid benytte den samme type GO i sin energileveranse (varedeklarasjon) som den de tilbyr.

Medlemsland eller tilsynsmyndighet for ordningen skal sikre at det finnes systemer for elektronisk utstedelse, overføring og kansellering av GO som er nøyaktig, pålitelig og robust for svindel. Krav til GO skal være i tråd med standarden CEN-EN 16325.

GO utstedt i tredjeland kan bare aksepteres i tilfeller hvor Unionen har bestemt det gjennom en gjensidig avtale og hvor tredjelandet har compatible GO-systemer (ECCS-standard), og er fysisk tilknyttet. I dag gjelder dette Sveits og Serbia.

Anlegg med en kapasitet under 50 kW og fornybare energisamfunn skal ha en forenklet og rimeligere registreringsprosess. NVE har i dag en praksis med automatiserte godkjenninger for vann- og vindkraftverk. Vi er i gang med å utvide denne praksisen til solcelleanlegg.

Innen 31. desember 2025 skal kommisjonen presentere en rapport som utreder muligheter for innføring av en felles grønn merkelapp. Rapporten skal identifisere og promotere fornybar energiproduksjon som kommer fra nye anlegg. Leverandører må bruke opprinnelsesgarantier for å etterleve kravene i en slik merkelapp.

Fornybardirektivets artikkel 15(8) kobler fornybare langsiktige kraftkjøpsavtaler (PPA) med tilhørende opprinnelsesgarantier. Dette reduserer risiko for såkalt dobbelttelling ved at kraft og opprinnelsesgarantier ikke selges separat fra samme produsent. Norske kraftprodusenter står i dag fritt til å inngå en PPA med en aktør og selge opprinnelsesgarantier fra den samme kraften til en annen. Det er imidlertid blitt



vanligere at markedet krever at begge produktene selges samlet. Endringen kan etter NVEs vurdering føre til økte kostnader for industrien.

- **Fjernvarme (artikkel 3(3c) (b), 7(3), 15a, 16e, 23, 24)**

Fjernvarme omhandles av flere artikler i fornybardirektiv 2023/2413. Dette gjelder spesielt fornybarandelen til oppvarming og kjøling generelt, og fjernvarme spesielt. Det nye fornybardirektivet tydeliggjør at elektrisitet til oppvarming og kjøling, og produksjon av fjernvarme, teller med som fornybar energi, der fornybarandelen i strøm fra nettet baseres på den gjennomsnittlige fornybarandelen i landets strømproduksjon de siste to årene. Det skal være minst 60 % fornybarandel i produksjon av fjernvarme. Dagens fjernvarmeproduksjon i Norge vil måtte dokumentere at den ligger over denne grensen.

Direktivet krever også at informasjonen om fornybarandelen skal gjøres kjent for forbrukerne. Det bør fastsettes hvordan en skal beregne fornybarandel for alle aktuelle innsatsfaktorer i fjernvarme for å oppnå samsvar mellom SSB, Miljødirektoratets og bransjens informasjon. Direktivet gir også tydeligere retningslinjer om å legge til rette for økt utnyttelse av overskuddsvarme fra tredjeparter til fjernvarmeanlegg. Tiltak for utvikling, fornybarhetsgrad, utnyttelse av overskuddsvarme og effektivitet i fjernvarmeanlegg omtales både i fornybardirektivet og energieffektiviseringsdirektivet, og det vil være nødvendig å se disse i sammenheng for å få full oversikt over konsekvenser for fjernvarme i Norge.

- **Økt fornybarandel og reduksjon av klimagassutslipp i transportsektoren og RFNBO (artikkel 25 og 27)**

Miljødirektoratet er ansvarlig for artikkel 25 og 27 i fornybardirektiv 2023/2413, som omhandler utslipp og bruk av fornybare drivstoff i transportsektoren. Miljødirektoratet har i sitt tildelingsbrev fått i oppgave å klargjøre regelverk knyttet til RFNBO/RFC (recycled carbon fuels) i samråd med NVE.⁶ Oppdraget skal utdypes i et eget oppdragsbrev. Det vil i dette arbeidet være behov for en nærmere avklaring av hvem som er myndighet for de ulike artiklene i fornybardirektivet 2023/2413 angående RFNBO og transportsektoren, og hvordan de eventuelt berører ansvarsområdene til den enkelte myndighet.

I det nye fornybardirektivet er definisjonen av *renewable fuels* og *renewable fuels of non-biological origin* gitt i artikkel 2(22a)

«*renewable fuels*» means *biofuels, bioliquids, biomass fuels and renewable fuels of non-biological origin*»

og artikkel 2(36)

⁶ [Tildelingsbrev 2024 for Miljødirektoratet \(regjeringen.no\)](#)



«renewable fuels of non-biological origin» means liquid and gaseous fuels the energy content of which is derived from renewable sources other than biomass.».

Mål om fornybarandel i transportsektoren har blitt videre utvidet fra 10 % i 2020 (fornybardirektivet 2009) til 29 % i 2030, eller en reduksjon i utslippsintensitet på minimum 14,5 %, sammenlignet med minstekrav i artikkel 27(1) b). Utrekningen kan oppsummeres slik:

$$\frac{\text{Fornybar energibruk til all transport, inkludert internasjonal bunkring}}{\text{Energibruk i transportsektoren}} = 29 \% \text{ innen 2030}$$

Det settes også forbrukskrav for avansert biodrivstoff og RFNBO. Samlet må disse levere 1 % av energibehovet i transportsektoren i 2025 og 5,5 % i 2030, hvor minst 1 prosentpoeng kommer fra RFNBO i 2030. Norge har allerede omsetningskrav på avansert og vanlig biodrivstoff i veitransporten som er høyere enn kravet i direktivet i 2030.

I maritim sektor skal medlemslandene tilstrebe at minst 1,2 % av energibehovet dekkes av RFNBO i 2030. Tilsvarende i veisektoren er det allerede omsetningskrav på avansert biodrivstoff i maritim sektor, men omsetning av RFNBO vil kreve nye verdikjeder. Nærmere om hvordan kravene vil påvirke aktørene må vi se på sammen med Miljødirektoratet som forvalter omsetningskravene.

Artikkel 27 gir detaljerte regler for hvordan minimumsandelene til fornybar energi i transport og avansert biodrivstoff, angitt i artikkel 25, skal beregnes. Beregningsmetodikken baseres på en brøk, hvor artikkel 27 angir hva som skal inngå i teller og nevner i beregningsgrunnlaget.

Artikkel 27 inneholder også definisjoner med kriterier for hva som kreves for å kalle RFNBO fornybart, der blant annet hydrogen inngår som RFNBO. Hydrogenproduksjon er av relevans for NVE. Et alternativ for å oppfylle kravene er direkte forsyning mellom kraftprodusent og hydrogenprodusent. I Norge har direkte salg fra kraftprodusent til forbruker, eller det som også kalles direkte tilkobling, så langt ikke vært vurdert som samfunnsmessig rasjonelt. Det er derfor ikke gitt konsesjon til slike anlegg, og slike løsninger vil derfor normalt ikke være aktuelle for hydrogenprodusenter i Norge.

Produsenter av hydrogen kan videre oppfylle kriteriene gitt i en delegert rettsakt⁷ for å kunne merke RFNBO som fornybart eller lav-karbon drivstoff. Fornybarandelen i det produserte drivstoffet settes lik den gjennomsnittlige fornybarandelen i kraftproduksjonen i landet de foregående to årene. Uavhengig av om fornybardirektivet 2023/2413 vurderes som EØS-relevans eller ikke, vurderer NVE at det er behov for å forstå regelverket knyttet til RFNBO og hydrogen. Dette av hensyn til

⁷ [Delegated regulation - 2023/1184 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legislation-summary/summary/2023/1184)



støtteordninger for hydrogenproduksjon og konkurransevilkår for norske hydrogenproduserte for eventuell eksport til Europa.

Med hilsen

Inga Katrine Nordberg
fungerende vassdrags- og energidirektør

Christine Elisabeth Kiste
Direktør

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner

Godkjent av Anne Rogstad
Seksjonssjef

Christine Elisabeth Kiste
Direktør

Inga Katrine Nordberg
Direktør

Godkjent i henhold til NVE sine interne rutiner.

Mottakerliste:

Energidepartementet

Kopimottakerliste: