

"Ren energi for alle europeere" – Vinterpakken 2016 - Innspill fra Norsk Industri

EU-Kommisjonen la den 30. november 2016 frem en pakke med tiltak, heretter omtalt som Vinterpakken, med tre overordnede mål: EU skal være en globalt ledende aktør i omstillingen til rene energimarkeder, energieffektiviseringsinnsats skal forsterkes og forbrukere skal tjene på energimarkedsomleggingen. Vinterpakken skal bidra til å utløse EUs visjon "Clean Energy for all Europeans", og inneholder konkrete lovforslag for energieffektivisering, fornybar energi, elmarkedsdesign, forsyningssikkerhet og styringssystem. I tillegg inneholder pakken blant annet tiltak for å fremme innovasjon og for å øke investeringslysten blant offentlige og private selskaper i fornybar energi.

Norsk Industri representerer Norges største energiforbrukere, som vil berøres markant av mange elementer i Vinterpakken. Vårt innspill er derfor primært rettet inn mot de elementer som har størst konsekvenser for våre industribedrifter. Der hensiktsmessig vil vi også gi prinsipielle kommentarer på punkter av mer generell art. Norsk Industri vil med dette innspillet primært vektlegge forslagene til revidert fornybardirektiv, revidert direktiv for energieffektivitet, ny design for elektrisitetsmarkedet og styring av energiunionen ("Governance").

Innledende betraktninger

Vinterpakken utgjør, sammen med EUs kvotehandelsystem og byrdefordelingsmekanismen, en vesentlig bestanddel i EUs energiunion hvis formål er fremme av fem dimensjoner; avkarbonisering, integrering, energieffektivisering, forsyningssikkerhet, og forskning og utvikling og konkurransekraft. Vinterpakken er i praksis summen av en rekke reguleringer som skal drive frem disse dimensjonene. Dette skal, ifølge pakken, avhjelpes på følgende måter: markedsmekanismer skal styrkes, forsyningssikkerhet/energisparing skal bli mer omfattende og forbrukermakten skal øke.

Mange av ambisjonene som ligger til grunn for energiunionen er fornuftige da EUs klima- og energipolitikk per i dag ikke oppfyller alle de mål som er satt, heller ikke hva gjelder sikring av industriens konkurransevne. Vinterpakken inneholder klimapolitiske målsettinger og virkemidler som kommer i tillegg til karbonreguleringen i kvotemarkedet, og det er i pakken en intensjon at oppnåelsen av disse målene gjennom markedsbaserte virkemidler skal skje på en måte som ikke unødvendig belaster forbrukerne.

Foruten å gjøre energimarkedene grønnere skal Vinterpakken også integrere forbrukerne i energimarkedene. Det betyr at forbrukernes innflytelse på energimarkedet heves ved at de tilbys digitale instrumenter til å bedre styre eget forbruk, og får delta i markedet på like vilkår som produsenter. Forbrukerfokus er imidlertid langt svakere for storforbrukere. I pakken legges det til grunn at forslagene vil føre til økt aktivitet og verdiskaping i en rekke sektorer, herunder energiintensiv industri. For å oppnå dette må imidlertid regelverket også legge opp til gode rammebetingelser for industriens internasjonale konkurransevne. Dette mangler i de foreliggende forslagene, og er en klar svakhet ved pakken. Industriens vil i den videre utviklingen av

energisystemet fram mot 2030 spille en viktig rolle for elektrisitetmarkedets funksjonalitet og også oppfyllelse av EUs klimamål.

Norsk Industri mener at industriens konkurranseevne må være en vesentlig del av energipolitikken både i EU og nasjonalt.

Norsk Industri mener at Vinterpakken må ses i sammenheng med ETS og Byrdefordelingsmekanismen. For å sikre internasjonal konkurransekraft må det være konsistens i rammebetingelsene for industrien; ikke bare innad i Vinterpakken, men også i de to andre pilarene i EUs energiunion og også statsstøttereguleringen for blant annet fornybarstøtte (EEAG). For eksempel vil virkemidlene for økt fornybarandel i EU bestå av både insentiver nye investeringer gjennom prissignaler i markedet, gjennom blant annet karbonmarkedet ETS, og også eventuelle nasjonale støttesystemer til fornybar energi.

Som kjent for Departementet er revisjonen av ETS, og da særlig utforming av et system for CO₂-kompensasjon som vil sikre at industrien skjermes for indirekte CO₂-kostnader av avgjørende betydning for norsk prosessindustri (se brev av 3 februar 2017 til statsrådene Søviknes, Bakke-Jensen, Mæland og Helgesen). På samme måte er ivaretagelse av nåværende muligheter for å skjerme internasjonalt konkurranseutsatt industri for kostnader ved fornybarstøtte ved framtidig revisjon av EEAG en sentral rammebetingelse for å sikre industriens konkurransekraft.

Revidert fornybardirektiv

http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v7_1.pdf

Fornybardirektivet hever målsettingen for andelen av energiforbruk som skal være basert på fornybare kilder, til 27% i 2030 for hele EU. Energien som benyttes i norsk industrivirksomhet er i all hovedsak fornybar vannkraft, og industrien har dermed svært begrensede muligheter til å heve sin fornybarandel. Norske industribedrifter er for øvrig blant de reneste i verden, og er i den forstand opptatt av å øke sin aktivitet i Norge for å kunne tilby flere lavutslippsprodukter. Dette må vektlegges i norske myndigheters respons på Fornybardirektivet. Ellers:

- Norsk Industri mener det er fornuftig at fornybarmålsettingen på 27% i 2030 gjelder for et samlet EU og ikke er basert på konkrete målsettinger for enkeltland. En pan-europeisk målsetting legger til rette for at økninger i fornybarandelen kan skje mest mulig kostnadseffektivt, ved at land med best forutsetninger gjør mest og at land med allerede svært høye fornybarandeler ikke får skjerpede målsettinger.
- Norske myndigheter må tidlig gjøre seg kjent med andre lands fornybarplaner frem til 2030 og hvorvidt disse samlet oppfyller 27%-målsettingen. Samtidig må norske myndigheter, i tilfelle summen av nasjonale planer ikke oppfyller målsettingen, motsette seg et eventuelt EU-krav om å heve fornybarandelen i Norge, da vi allerede har en fornybarandel på nesten 70%. Dersom en slik målsetting allikevel blir en realitet så må en nasjonal målsetting ikke baseres på økt fornybarandel i industrien (jf kommentar over).
- Eventuell nasjonal fornybarstøtte bør være kostnadseffektiv og se produksjon, lokalisering og nettkapasitet i sammenheng. Fornybarstøtte for kraftproduksjon som kan konkurrere i markedet bør gradvis fases ut. Støtten bør rettes inn mot innovativ, men umoden teknologi og/eller piloter og være markedsbasert og teknologinøytral. I så henseende er det viktig at direktivforslagets Art. 4-6 vurderes nøye.
- Forslaget om å gjøre 10% (15%) av fornybarstøtten tilgjengelig for utenlandske installasjoner må ikke undergrave kostnadseffektiviteten i et nasjonalt støttesystem, ved at lite

kostnadseffektive tiltak gjennomføres i andre land på bekostning av mer kostnadseffektive tiltak nasjonalt.

- Så langt har norske støtteordninger som kan utløse ny fornybarteknologi, bidra til å redusere klimagassutslipp og øke energieffektivisering i industrien, bl.a. gjennom Enova, vist seg å være gjennomgående gode for industrien. Disse bør bevares som så dann , men kan utvikles videre blant annet ved at ordningene gjøres mindre byråkratiske og ved dedikering av støtte til kapitalintensive piloter. (Se for øvrig innspill i Prosessindustriens Veikart).
- Kommisjonen ønsker styrket forbrukermakt og viser til utrulling av smarte systemer, herunder digitalisering og automatisering, jfr. Art. 22. Dette er positivt og fremtidsrettet, men må ikke påføre industrien kostnader som svekker global konkurranseevne.
- Forslaget om en videreføring av de såkalte opprinnelsesgarantiene er feilslått. Opprinnelsesgarantiordningen er forvirrende for forbrukere, gir en diskfavør for norske klimavennlige industribedrifter, og det er mer sannsynlig at ordningen gir klimaforverring og ikke forbedringer. Svakheterne kommer av at garantiene kan selges til utenlandske og norske kjøpere uavhengig av den fysiske kraften. Forbrukere i andre land kan altså kjøpe en virtuell grønnsverdi, mens selve fornybarkraften som brukes i Norge får en virtuell merkelapp lik kraft fra et fossilt kraftverk på grunn av den såkalte «residualmiksen». Norsk Industri har utarbeidet et forslag til en alternativ ordning, se vedlegg.
- Justering av den såkalte primærenergifaktoren fra 2,5 til 2,0 går i riktig retning, men løser ikke den egentlige utfordringen. Så lenge faktoren er høyere enn 1 så vil bruk av fornybar kraft anses som mindre energieffektivt og klimavennlig enn enkelte fossile alternativ. Det samme gjelder for produkter fremstilt med fornybar kraft.
- Økt fremtidig bruk av bioenergi vil være vesentlig for å nå ulike klima- og energimål (se Veikart for treforedlingsindustrien). Ved utarbeidelse av bærekraftskriterier må dette baseres på en risikovurdering, i første omgang ved bruk av nasjonale verktøy.
- Det er foreslått et mål om flere mellomlandsforbindelser. Gjennom vedtatte planer har Norge allerede påtatt seg et stort ansvar i så måte. Norsk Industri mener at det ikke bør utformes nye planer for mellomlandsforbindelser utover dagens planer. Det bør planlegges for en utvikling som gir rom for både økt kraftproduksjon og økt kraftforbruk. Konkurransfortrinn som følge av kraftsituasjonen bør benyttes til økt industriaktivitet og økt bruk av fornybar energi.

Revidert Energieffektivitetsdirektiv

http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v16.pdf

Målsettingen for energieffektivisering i 2030 settes i Energieffektiviseringsdirektivet til 30% sammenlignet med en referansebane for energiforbruk uten effektiviseringstiltak. Målet er, i likhet med målet for fornybar energi, pan-europeisk og inneholder ikke eksplisitte målsettinger for medlemsland. EU-kommisjonen har omarbeidet målet til et konkret forbrukstall – 1321 mtoe i 2030 sammenlignet med ca 1550 mtoe i dag.

Dette er en svært krevende målsetting. Riktignok er dagens samlede forbruk over 150 mtoe lavere enn det var i 2005, men mye av dette fallet kan tilskrives industrinedleggelse. Norsk Industri ønsker at virkemiddelbruken for å nå EUs forbruksmål innrettes slik at den ikke pålegger industrien skjærpede forbrukskrav og således hindrer fremtidig industrivekst.

Norsk og europeisk prosessindustri leter etter og gjennomfører løpende tiltak som kan redusere bedriftenes energibruk, som er en av de største kostnadsdriverne for industrien. Av den grunn mener

Norsk Industri at industrien på prinsipielt grunnlag bør være unntatt fra direktivets reguleringer. Norsk industrivirksomhet er en del av EU ETS, som i seg selv gir insentiv til effektivitetsforbedringer.

Andre kommentarer:

- Direktivets obligatoriske komponent, Energy Efficiency Obligation Scheme (EEOS) som pålegger energileverandører å trappe ned årlig salg med 1,5% sammenlignet med en referansebane, videreføres. Samtidig gir EU-kommisjonen medlemslandene fortsatt mulighet til å unnta karbonlekkasjeutsatt virksomhet fra denne mekanismen, gjennom at sektorer innenfor EU-ETS kan unntas. Det er uhyre viktig at norske myndigheter unntar industribedriftene EEOS, da 1,5%-kravet i sin ytterste konsekvens vil sette bom for industriell vekst. Det står i motstrid til norsk industripolitikk, behov for industriell fornying, proveny og hensynet til arbeidsplasser. Det bør også tas hensyn til at industrien har oppfylt alle de mål satt i tidligere avtaler med myndighetene.
- Norsk Industri mener at EEOS-unntak for industrien ikke overskrider 25%-begrensningen i direktivforslagets Art. 7.3 såfremt ikke andre virksomheter inkluderes i unntaket. Vi mener derfor norske myndigheter må benytte seg av muligheten til å unnta bedrifter utsatt for reell karbon- og investeringslekkasje fra EEOS. Vi viser også til direktivets fortale 55 som peker på at direktivet ikke skal hindre utvikling for bedrifter utsatt for karbonlekkasje.
- Hvordan EU-målet skal omsettes til nasjonale "indikative bidrag" er uklart, jfr. Art 3. Norske myndigheter må være klare på at mange norske næringsvirksomheter allerede er svært energieffektive, og at det ikke er hensiktsmessig med et svært ambisiøst norsk forbruksmål. Norsk Industri vil ta til orde for at direktivet påvirkes og implementeres på en måte som tar hensyn til industriens situasjon.
- Uansett type revisjonsgjennomgang ("auditing"), rapporteringsplikt og bekreftelse av gjennomførte klima- og energirelaterte tiltak som følger av direktivet, anser vi at disse kan oppfylles på basis av dagens nasjonale ordninger.
- Med hensyn til fremtidig implementering av direktivet anbefaler vi at myndighetene innhenter erfaringer fra Sverige og Finland.

Ny markedsdesign for elektrisitet

http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v7_864.pdf

http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v9.pdf

Ny markedsdesign for elektrisitet omfatter fire ulike direktiver; direktiv for utformingen av internt el-marked, direktiv for felles regler for et internt el-marked, direktiv for ACERs rolle og ansvarsområder og direktiv for risikohåndtering. Direktivenes grenseflater glir hyppig over i hverandre, så vi gjengir her våre mer generelle kommentarer som ikke nødvendigvis kan tilskrives ett bestemt direktiv.

Direktiv og regulering for elmarkedsdesign legger opp til et mer integrert europeisk el-marked. Markedsprinsippet og omlegging av organiseringen av kraftforsyningen ble introdusert i kraftmarkedet i Norge og Norden langt tidligere enn på kontinentet. Norge og Norden har derfor i utgangspunktet en god posisjon for de foreslåtte endringene, men det er samtidig viktig å sikre forutsetningene for et effektivt nordisk kraftmarked.

Et åpnere marked må la de ulike landene nyte godt av sine fortrinn. For storforbrukere av elektrisitet (eksempelvis prosessindustri) vil Norge, med rikelig omfang av fornybar kraftproduksjon, være en god lokalisering for drift og utvikling av slik industri. Man bør således unngå en utvikling der en økt markedsintegrering, som elmarkedsdesigndirektivet tar til orde for, går på bekostning av slike fordeler.

Elmarkedsdesigndirektivet retter seg inn mot en fremtid der desentraliserte kraftsystem, med mer uregelmessig kraftproduksjon fra flere og mindre enheter, blir mer dominerende enn i dag. Resultatet blir et "lettere" kraftsystem med mindre svingmasse ("inertia") i nettet. Et "lett" nett med lite svingmasse har dårlige forutsetninger for å håndtere perioder med store svingninger i kraftflyten, for eksempel når eksport snur til import. Det norske kraftsystemet er i dag, mye takket være et høyt og jevnt forbruk fra industrien og høy svingmasse, robust nok til å håndtere slike svingninger. Når Norge etter hvert får flere handelsforbindelser til kontinentet vil svingningene i systemet bli enda større og forekomme mye oftere. Industriforbrukets positive bidrag til systemet må derfor anerkjennes og verdsettes.

Foruten de mer generelle kommentarene over har vi også følgende innspill

- Norge må implementere den 3. Energimarkedspakken. ACERs innflytelse på det norske kraftsystemet og Norges forhold til ACER må avklares.
- Forslaget om Regional Operation Centers må vurderes nærmere. Det vil være viktig at ROCene har et klart mandat, rolle og ansvar. Det er også viktig å sikre transparens og involvering av berørte aktører i sentrene.
- Det foreslås en begrensning i hvordan TSOene kan anvende flaskehalsinntektene som opptjenes ved kraftutveksling mellom prisområder. Det vil være svært uheldig om TSOene får føringer om at bruk av flaskehalsinntekter kun skal benyttes til nettinvesteringer. Investeringer i nett bør fortsatt besluttes på grunnlag av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og flaskehalsinntekter bør kunne brukes både på investeringer og nedsettelse av nettariffer etter hva som er mest hensiktsmessig. Føringer som er foreslått vil kunne medføre en svekkelse av industriens konkurransevne.
- Med hensyn til ikke-diskriminerende nettariffering bør samme prinsipp gjelde for både produsenter og industriforbrukere, det vil si ha gjennomgående og samme tariff (fastledd) uavhengig av tilknytning til nettet.
- Kommende regelverk må ikke være til hinder for å ha en nasjonal tariffstruktur som hensyntar aktørers bidrag til stabilisering av nettet, slik det norske systemet er i dag.
- ACER har fått i oppdrag en metodologi for harmonisering av tariffer i transmisjons- og distribusjonsnettene. Det er viktig at Norge tar en aktiv rolle i dette arbeidet.
- "Demand Side Response" må være frivillig og markedsbasert, samtidig som bidrag godtgjøres iht. gitt fleksibilitet og verdi for kraftsystemet. Det er viktig at markedsdesign utformes med sikte på å legge til rette for at fleksibiliteten i industrien kan benyttes. Bidrag fra industrien hva gjelder svingninger i etterspørselen må også avstemmes med eventuelle krav hva gjelder energieffektivitet.
- Alle aktører i markedet bør være balanseansvarlige, inkludert aggregatorer, små installasjoner etc.
- I forslaget til regulering artikkel 8 står det at transmisjonsrettigheter *skal* være et tilgjengelig verktøy for hedging av framtidige priser. Et slikt krav passer ikke inn i strukturen i det nordiske markedet, og har heller ingen betydning for som et instrument for hedging av prisrisiko for industrien. Dette punktet bør endres slik at transmisjonsrettigheter *kan* være et slikt verktøy.
- I artikkel 5.9 i reguleringen foreslås det reguleringer for balansemarkeder og kontraktsperioder. Norge har i dag et velfungerende R-KOM marked som bidrar til å få fram fleksibilitet hos industrien, og eventuelle innstramminger i dette markedet kan medføre at det blir mindre slik fleksibilitet tilgjengelig. Det er derfor viktig at nye reguleringer utformes slik at de ikke er til hinder for videreføring av dagens R-KOM-marked blant annet med bruk av en opsjonsordning for å sikre tilstrekkelige ressurser til bruk av systemansvarlig.

Styringssystemet for Energiunionen

http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v9_759.pdf

Gjennom styringssystemet ("Governance") søker Kommisjonen å gjøre de lovpålagte virkemidlene mer fleksible, samtidig som den helhetlige rapporteringen gjøres strammere. I sum skal de nasjonale tiltakene sammen føre til at EU når sine 2030-målsetninger.

Forordningen innebærer krav om:

- Integreert klima- og energiplan for perioden 2021- 2030. Den skal være klar til i 2019 og vise landets bidrag til målene innen fornybar energi, energieffektivisering, dekarbonisering, forsyningssikkerhet og det indre energimarkedet
- Statusrapport annethvert år fra 2021 på de fleste indikatorene, og hvert år for noen indikatorer
- Innen 1. januar 2020 skal medlemslandene presentere en rapport om langsiktige målsetninger og planer for reduksjon av klimagassutslipp frem mot 2050.

(En oversikt over rapporteringsregimet her:

http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_annexe_proposition_part1_v9.pdf)

Vi legger til grunn at Norge blir omfattet av forordningen. I så måte bør Norge..

- Sørge for nødvendig samordning mht. politikk og mellom berørte departementer og i nær kontakt med industrien.
- Industriens konkurransevne må være en integrert del av de vurderinger som gjøres når planene skal legges.
- Gitt vår spesielle situasjon mht. energimix, industristruktur, eksponering for global konkurranse (jfr. faren for karbon og investeringslekkasje) og utfordrende klimatiltak må Norge, når planen utformes, ta behørig hensyn til dette.

Som vist i de respektive veikart som Norsk Industri har lagt frem, vil industrien være en konstruktiv bidragsyter til de målene som er satt i Vinterpakken gitt at rammebetingelsene er på plass.

14. mars 2017