



*Notat fra ZERO oppdatert 20. april 2009*

## **Norge, fornybardirektivet og grønne sertifikatforhandlinger**

**EUs fornybardirektiv er nå vedtatt, og det er avklart at Norge skal implementere direktivet. Den konkrete andelen fornybar energi Norge blir pålagt å oppnå i 2020, er ennå ikke forhandlet fram, men forpliktelsen kan bety at Norge må øke andel fornybar energi av totalt energiforbruk vesentlig. Det er derfor viktig å få på plass en finansieringsordning for fornybar energi som får fart på utbyggingen i Norge. Regjeringen kan gjøre dette gjennom å sikre framdrift i forhandlingene om et felles norsk-svensk sertifikatsystem slik at man får en avtale på plass før stortingsvalget.**

Momentene i notatet kan kort oppsummeres slik:

1. Norge bør påta seg en ambisiøs forpliktelse om fornybarandel i forhandlingene med EU om implementering av fornybardirektivet. Norge trenger fornybar energi for å erstatte fossil energibruk og Norge kan bidra til at Europas fornybarandel økes.
4. De siste årene har vist at tilskudd basert på bevilgninger over statsbudsjettet gir liten forutsigbarhet og lite utbygging av fornybar energi. Sertifikatsystemer sikrer en helt annen langsiktighet og stabilitet i markedet for ny fornybar energi enn vi har i dag.
2. Det er ingenting i EUs fornybardirektiv som hindrer et felles norsk-svensk sertifikatsystem. Norge bør ferdigforhandle en avtale om et sertifikatsystem med Sverige parallelt med forhandlinger med EU om fornybardirektivet.
5. Et sertifikatsystemet bør legge opp til at innrapportering av måloppnåelse av fornybarandelen i EU-direktivet blir knyttet til hvilket land som har betalt i sertifikatmarkedet for utbyggingen som har funnet sted.
6. Den store forskjellen mellom Norges og Sveriges potensial for utbygging av vannkraft gjør det hensiktsmessig ikke å inkludere all norsk vannkraft i systemet.

### **Hva går EUs fornybardirektiv ut på?**

EU-direktivet for fornybar energi stiller forpliktende krav til hvert land om andel fornybar energi fram mot 2020. Direktivet omfatter elektrisitet, varme og kjøling og transport. EU som helhet har i dag en fornybarandel på 8,5 prosent, mens målet i direktivet for 2020 er at andelen skal økes til minimum 20 prosent av brutto sluttforbruk av energi.

For å nå målet om 20 prosent fornybar energiandel i 2020 i EU som helhet, har de ulike landene blitt tildelt bindende nasjonale mål for hvor mye hvert land må øke sin fornybarandel i sluttforbruket av energi. .

Landenes fornybarandel regnes på følgende måte:

$$\text{Fornybarandelen} = \frac{\text{Produksjon av fornybar el og forbruk av annen fornybar energi}}{\text{Forbruk av fornybar el og forbruk av annen fornybar energi} + \text{Forbruk av ikke-fornybar el og annen energi (fossil)}}$$

Regnestykket gir Norge en fornybarandel på ca 60 prosent for 2005, et rimelig høyt tall som kommer av at offshorevirksomheten ikke er inkludert i regnestykkene. Dersom offshore hadde vært inkludert, ville Norges reelle fornybarprosent vært ca 42 prosent.

Hvor mye ny fornybar energi som trengs i hvert land fram til 2020, vil avhenge av det totale energiforbruket. Jo mer energieffektivisering som gjøres, jo mindre ny fornybar energi må man bygge ut for å innfri kravet til fornybarandel.

Målsetningene for 2020 for de ulike medlemslandene i EU ble fordelt på følgende måte: Alle land ble pålagt å øke sin fornybarandel med 5,5 prosent. Den resterende økningen ble fordelt mellom landene ut fra BNP (brutto nasjonalprodukt) per innbygger, slik at de rikeste landene må gjøre mest for at EU skal nå sitt samlede mål. Det ble lagt inn en liten rabatt for land som har gjort mye innen utbygging av fornybar energi i perioden 2001-2005.

Underveis skal EU vurdere framdriften i arbeidet ut fra en indikativ kurve. Man legger opp til en oppfyllelse av 20 prosent av målsettingen innen 2011-2012, 30 prosent innen 2014, 45 prosent innen 2016 og 65 prosent innen 2018 (regnet ut fra et gjennomsnitt for hver periode).

### **Norges forpliktelser i EU-direktivet**

EU-direktivet har ikke klargjort forpliktelsene for Norge og andre EØS-land som implementerer direktivet. Disse målsetningene må derfor beregnes og forhandles om. Det er naturlig å bruke den samme beregningsmodellen som ble brukt for de andre landene omfattet av direktivet. Dette betyr at også EØS-landene vil pålegges en generell økning og at deres resterende forpliktelse vil avgjøres av størrelsen på BNP, samt eventuell rabatt for stor økning i fornybarandel i perioden 2001-2005.

Norge har et BNP på ca 65 prosent over EU-gjennomsnittet. En enkel beregning av Norges fornybarandel gir en økning i fornybarandelen på 15,4 prosentpoeng (5,5 % + 6 % \* 1,65). Modellen EU-kommisjonen har brukt i sin utregning, er noe mer komplisert. En utregning analysebyrået Point Carbon har gjort for EBL, anslår man at EUs beregningsmetode vil gi Norge et krav om økning av fornybarandelen med 14,5 prosentpoeng, det vil si fra 60 prosent til 74,5 prosent fornybarandel.

### **Hvorfor bør Norge gis en høy målsetning gjennom fornybardirektivet?**

I den interne dragkampen i EU ble det lagt inn en rabatt for Sverige, som lå an til høyest fornybarandel. Denne rabatten er omtalt i konsekvensutredningen for EUs beregningsmodell, og er basert på at ikke noe medlemsland skal få høyere fornybarkrav enn 50 prosent. Uten denne grensen ville Sverige, ifølge analysebyrået Point Carbon, fått et måltall på 50,3 prosent. Sverige endte med en målsetning på 49 prosent fornybarandel i 2020. En grense på maksimalt 50 prosent er ikke omtalt i selve direktivet, og vil dermed ikke være noe bindende tak.

Det er mulig norske politikere vil argumentere for at rabatten fra konsekvensutredningen tilsier at Norges forpliktelse bør være lav, siden vi har høy andel vannkraft i elektrisitetsproduksjonen. Tatt bokstavelig ville dette gjøre at Norge ble forpliktet til å

*redusere* sin fornybarandel med 10 prosentpoeng. Det er helt åpenbart at åpningen for rabatt i konsekvensutredningen ikke ville gitt et slikt resultat dersom Norge hadde vært EU-medlem, da dette strider helt mot intensjonen i direktivet og fordelingsmodellen som er valgt.

Intensjonen var at alle land må bidra mye, uavhengig av fornybarandel fra før. Land med høyt BNP skulle bidra mest, og det ble gitt en liten rabatt til land som har gjort mye innen fornybar energi siste årene. Norges ”flaks” med mye gammel vannkraft som allerede har gitt og fremdeles gir oss store fordeler i form av billig energi, er ikke et gyldig argument for å unnta Norge ansvaret for å øke andelen fornybar energi i dag.

En annen grunn til at Norges målsetning bør være høy er at offshoresektoren ikke er inkludert. Dette medfører at over 100 TWh av Norges fossile energiforbruk er tatt ut av beregningsgrunnlaget for modellen. Denne andelen er trolig høyere enn for andre EU-land, da det relative energiforbruket offshore i Norge er høyt.

Norge trenger mye ny fornybar energi for å konvertere fra vårt høye forbruk av fossil energi på 190 TWh (2006). Dagens fossilbruk gjør at Norges utslipp av klimagasser ligger omtrent på tre ganger verdensgjennomsnittet.

### **Samarbeid mellom land for å oppfylle EU-direktivet**

Virkemidler for å oppnå målsetningene i direktivet er et nasjonalt ansvar. Direktivet gir stor frihet til landene i valg av tiltak og støtteordninger for å oppnå fornybardirektivet. I tillegg til å oppfylle forpliktelsene i direktivet gjennom nasjonal utbygging utløst av nasjonal virkemiddelbruk kan land samarbeide på tre måter:

1. For det første kan det gjøres en statistisk overføring av en spesifikk mengde fornybar energi fra ett medlemsland til et annet. Konkret betyr dette at dersom Sverige har bygd ut mer ny fornybar energi enn landet trenger for å oppnå sitt mål, kan de ”selge overopplysningen” til for eksempel Belgia, og Belgia kan da godskrive denne energien for å oppnå sine egne fornybarmål.
2. For det andre kan land kan samarbeide om felles prosjekter for produksjon av fornybar strøm, varme eller kjøling. Et tenkt eksempel er at Belgia betaler for å bygge ut et vindkraftprosjekt i Frankrike, og Belgia får dermed godskrevet dette prosjektet som en del av arbeidet med å nå sitt fornybarmål.
3. For det tredje kan to eller flere medlemsland frivillig velge å koordinere sine nasjonale støttesystemer helt eller delvis. Et tenkt eksempel på dette er et felles sertifikatsystem mellom Sverige og Danmark, der landene blir enige om hvordan utbygd energi skal fordeles seg imellom for å oppnå målene i fornybardirektivet.

Det er vanskelig å si i hvor stor grad det vil bli realisert felles prosjekter. Betalingsviljen for å bygge ut fornybar energi vil vanligvis være størst dersom investeringen gjør at man får realisert ny aktivitet og energiproduksjon i eget land. I hvor stor grad noen land vil betale for prosjekter i andre land, vil blant annet avhenge av EU-kommisjonens håndheving av kravet til landene om å følge såkalt indikativ utslipps-kurve – og av straffereaksjonen dersom kurven ikke følges. Viljen til å betale for utbygging i andre land vil være liten hvis det ikke straffer seg økonomisk å unnlate å etterkomme fornybarkravene.

Det kan tenkes at norske myndigheter vil mene at Norge bør prøve å få en lavest mulig forpliktelse, ut fra tanken om at jo mindre forpliktelse vi har, jo mer fornybar energi kan vi bygge ut med andre lands finansiering. Dersom det skjer, vil utbygging av fornybar energi i Norge skje som oppfyllelse av andre lands forpliktelser, og det vil bli bygd tilsvarende mindre fornybar energi i de landene som finansierer utbygging i Norge. Med en høy norsk fornybarmålsetning vil utbyggingen i Norge derimot komme i tillegg til målene EU-landene er pålagt gjennom fornybardirektivet, og dermed vil fornybarandelen i Europa som helhet øke.

### **Trenger Norge mer fornybar energi?**

I diskusjonen om EUs fornybardirektiv har det blitt hevdet at Norge ikke trenger mer fornybar energi, samt at det er uheldig at direktivet kan pålegge Norge å produsere kraft vi ikke trenger. Bakgrunnen for disse påstandene er at Norge de siste årene har eksportert et overskudd av kraft til andre land.

De som gir uttrykk for slike synspunkter, utviser for det første et snevert syn på fornybar energi. De glemmer dessuten at Norge har en fossilandel på 40 prosent i tillegg til den store fossile energibruken på sokkelen. Krav om høyere fornybarandel kan hjelpe Norge å konvertere fra fossil til fornybar energibruk og slik kutte klimagassutslipp.

Fornybardirektivet omhandler, i tillegg til strømproduksjon, også varme/kjøling og transport. I varmesektoren og i transportsektoren har Norge stort potensial til å øke sin fornybarandel ved økt bruk av bioenergi:

- I varmesektoren kan 7 TWh fossil energi erstattes med fornybar energi som bioenergi.
- En studie gjort av Norsk Bioenergiforening viser at det er mulig å konvertere 5 TWh fossil energi til bioenergi i industrien.
- I transportsektoren er det mulig å erstatte i underkant av 20 TWh fossil energi med biodrivstoff (dette innebærer 20 prosent biodrivstoffandel i personbiltrafikken og opptil mot 100 prosent for lastebiler, traktorer, ferjer og busser).

ZERO er også tilhengere av at Norge skal produsere mer fornybar kraft for eksempel gjennom vindkraftutbygging. Eksempelet ovenfor viser likevel hvilket mangfold av muligheter som finnes utover det å produsere fornybar kraft. Andre tiltak for å øke fornybarandelen er å kutte i fossil energibruk i transportsektoren ved å satse på el-biler og plug-in-hybrider og å elektrifisere deler av norsk sokkel med fornybar kraft. I tillegg er det viktig å huske at energieffektivisering slår svært godt ut i regnestykket om fornybarandel. Det er dessuten positivt om Norge kan eksportere et overskudd av fornybar kraft.

### **Grønne sertifikater kan hjelpe oss å oppfylle fornybardirektivet**

Grønne sertifikater er en finansieringsordning for å få til mer utbygging av fornybar energi. Ordningen ble innført i Sverige i 2005, og det har de siste årene vært diskutert om Norge bør innføre samme finansieringsordning. I 2006 forhandlet Norge og Sverige om å innføre et felles sertifikatmarked, men forhandlingene strandet. Norge har i dag et investeringsstøttesystem som i liten grad har utløst ny vindkraft. Regjeringen har derfor varslet at de enda en gang vil gjøre et forsøk på å få til et felles norsk-svensk sertifikatsystem. Siden fornybardirektivet nå er på plass, bør dette arbeidet få framdrift.

Energiutbygging krever mange år med planlegging og pengebruk fram til ferdig utbyggingsplan. Det haster derfor å få på plass rammebetingelser for fornybar energi som

utløser utbygging, slik at Norge ikke havner på etterskudd med å oppfylle de målene fornybardirektivet kommer til å pålegge oss.

Et system basert på investeringsstøtte pålegger politiske organer å vurdere hvor mye penger som skal bevilges. I Norge har dette resultert i et lite treffsikkert system og nærmest full utbyggingsstopp av for eksempel vindkraft. Sertifikatsystemer er lovfestet og sikrer en helt annen langsiktighet og stabilitet i markedet for ny fornybar energi enn vi har i dag. Myndigheter kan da lage mål for hvor mye ny fornybar energi som skal bygges ut, og markedet vil deretter konkurrere om å bygge ut billigst mulig.

### **Veien fram for et felles norsk-svensk sertifikatsystem**

Tre viktige forhold bør avklares politisk for å realisere et felles norsk-svensk sertifikatsystem.

1. Samlet ambisjonsnivå 2. Fordeling av betaling og ”rettighet” til produksjonen 3. Hvilken produksjon som skal inkluderes i støttesystemet.

#### *1. Ambisjonsnivå*

Ambisjonsnivået for et felles sertifikatsystem mellom Norge og Sverige må fastsettes ut fra hva landene trenger og ønsker å få til av utbygging av ny fornybar strøm. Fornybarkravet EU-direktivet vil pålegge Norge, er derfor relevant for utformingen av sertifikatordningen, fordi et ambisiøst mål gjennom direktivet vil kreve bedre rammebetingelser for fornybar energiutbygging enn det vi har i dag. Siden sertifikatsystemet bare inkluderer elektrisitet, mens fornybardirektivet også gjelder fornybar energi fra varme og kjøling og drivstoff, er det likevel ingen direkte sammenheng mellom målene pålagt gjennom fornybardirektivet og utbyggingsmålene som bør fastsettes i sertifikatsystemet.

For å løse klimautfordringen trengs det uansett betydelig mer fornybar energi enn det EU-direktivet krever. Norge og Sverige har stort fornybart potensial og bør derfor bidra særskilt til raskere utbygging og mer bruk av fornybar energi. Høyt ambisjonsnivå vil gi overskudd av fornybar energiproduksjon sammenlignet med kravet i fornybardirektivet. Overoppfyllelsen kan selges til andre land med dårligere fornybare energimuligheter, for felles oppfylling av EU kravene.

#### *2. Fordeling av betaling og fordeling av retten til å bokføre produksjon*

Et felles sertifikatsystem mellom Norge og Sverige vil gi en situasjon der energiforbrukere i ett land i et visst omfang betaler for utbygging i et annet land. Ifølge EUs fornybardirektiv *kan* fornybar energi produsert i ett land regnes som del av et annet lands forpliktelse, enten ved statisk overføring eller ved å lage en distribusjonsregel mellom flere land. Det er vanskelig å se for seg at det blir politisk akseptabelt å innføre et system som ikke tar hensyn til hvilket land som betaler for sertifikatene. Sertifikatsystemet bør derfor legge opp til at innrapportering av måloppnåelse i henhold til fornybarandelen i EU-direktivet tar utgangspunkt i hvilket land som har betalt i sertifikatmarkedet for utbyggingen som har funnet sted.

#### *3. Hva skal inkluderes*

Et grønt sertifikatsystem kan omfatte alle typer fornybar energi, eller for eksempel bare de energiformene som ikke kan bygges ut uten støtteordninger. Man kan også tenke seg at et sertifikatsystem skiller mellom ulike teknologier, for eksempel ved å gi svært umodne teknologier dobbelt opp av sertifikater per mengde energi som blir produsert.

I et felles sertifikatsystem mellom flere land *kan* dessuten landene ha ulike regler for hvilke fornybare teknologier som gir rett til sertifikater. Dersom det er store ulikheter i ressurser og kostnader ved å bygge ut, bør landene i noen tilfeller ha forskjellige regler for å få til en god balanse i et felles sertifikatsystem.

Det er stor forskjell i potensialet for utbygging av vannkraft mellom Norge og Sverige. Dette gjør at det kan være hensiktsmessig med ulike nasjonale regler for hvordan man inkluderer denne type utbygging i et felles sertifikatsystem. Et viktig argument mot å inkludere vannkraft på norsk side er at vannkraft er basert på en veldig moden teknologi som bygges ut uten støtte i dag. Sertifikatsystemet skal derimot gi ekstra betaling til litt mer umodne teknologier for å realisere utbygging. Én løsning kan være å innføre et tilsvarende "tak" for vannkraft som det tidligere forslaget til feed-in-systemet fra regjeringen, som inkluderer vannkraftutbygging opp til 3 MW.

### **Framdrift i forhandlingene om grønne sertifikater**

Norge og Sverige etablerte 27. juni 2008 en forståelse om utvikning av et felles grønt sertifikatsystem. Da ble landene enige om å avklare de sentrale spørsmålene for et felles system senest 1. oktober 2009. Denne tidsfristen forutsatte at EU-direktivet ble vedtatt innen 1. april 2009. Det var et ønske fra Sverige å få avklart EUs fornybardirektiv før man gikk videre i forhandlinger med Norge.

Det er bred politisk enighet i Norge om å få til et felles sertifikatsystem med Sverige. Gjennom klimaforliket i november 2007 ble samtlige partier på Stortinget unntatt Fremskrittspartiet (FrP) enige om å gjenoppta drøftingene med Sverige om et felles system. FrP har på sin side ved flere anledninger støttet et felles sertifikatsystem og krevd framdrift i denne saken fra regjeringen. Det er dermed enighet blant de politiske partiene i Norge om et felles norsk-svensk sertifikatsystem, slik at formell stortingsbehandling bør kunne gå raskt.

EUs fornybardirektiv ble vedtatt i desember 2008, tre og en halv måned tidligere enn forutsatt. Med politisk vilje burde det derfor vært mulig å ferdigstille også rammene for et felles grønt sertifikatsystem tidligere enn forventet. Det ser imidlertid ut til at både framforhandlingen og oppfølgingen av fornybardirektivet og Sveriges arbeid med en ny klima- og energipolitikk har tatt mye ressurser, og framdriften i forhandlingene kan derfor ta noe mer tid.

Stortinget gjorde første vedtak om et grønt sertifikatsystem våren 2003. Omfattende utredninger av norske og svenske energimyndigheter (NVE og STEM) ble gjennomført i 2004. Et lovforslag fra Olje- og energidepartementet (OED) ble sendt på høring i november 2004, med høringsfrist i februar 2005. Det er derfor ikke nødvendig med en ny høringsrunde på norsk side, og saken kan derfor behandles raskt.

ZERO har tidligere, blant annet i vår høringsuttalelse fra 2004/2005, foreslått flere tiltak for å sikre kvaliteten i et sertifikatsystem. Noen forslag vil kreve større utredninger for å kunne iverksettes. Det er dessverre ikke tatt initiativ til slike utredninger fra myndighetene de siste årene. Den kommende prosessen bør ikke forsinkes av nye utredninger. Noen momenter kan utredes og vurderes med tanke på utvidelse eller endring av systemet på et senere tidspunkt.

Land som gjennom felles støttesystem overfører fornybar energi mellom seg for å oppfylle kravene i EUs fornybardirektiv, må rapportere inn overføringene og reglene for dem til EU-kommisjonen. Dette skal skje innen tre måneder etter det første året for gjennomføring av

overføringen. For Norges og Sveriges vedkommende vil tidsfristen gå ved utgangen av mars 2011 dersom et felles norsk-svensk sertifikatsystem trer i kraft i 2010.