

Høringssvar – EUs vinterpakke

Vi viser til Olje- og energidepartementets høringsbrev av 19. desember 2016 vedrørende EUs Vinterpakke.

EUs klima- og energipolitikk påvirker både europeisk og norsk prosessindustri og fornybarnæring og utgjør svært viktige rammebetingelser for utviklingen av næringsvirksomhet i Europa. Norsk Hydro, som er en betydelig aluminiumsprodusent i Europa og Norges nest største produsent av fornybar energi, vil kunne bli berørt av regelverket i Vinterpakken på flere ulike måter. Det er derfor svært viktig for oss at norske myndigheter i sin oppfølging av elementene i pakken - både opp mot EU i utarbeidelsen av regelverket, men også ved implementering i nasjonalt regelverk – vektlegger hensynet til industriens rammebetingelser.

Vi vil innledningsvis gi noen kommentarer til Kommisjonens forslag generelt før vi går nærmere inn på de enkelte delene av Vinterpakken. Vi vil framheve at pakken er svært omfattende og kompleks, og at dette høringssvaret reflekterer inntrykket vi så langt har av forslagene. Det er et pågående arbeid å utrede konsekvensene av innholdet i de ulike delene av regelverket.

1 EUs rammeverk og innvirkning på energisektoren og industrien

1.1 Europeisk aluminiumsindustri er viktig for å oppnå målene med Vinterpakken

Overbygningen for de foreslåtte regelverksendringene i Vinterpakken er EUs klimamål og også økt forsyningssikkerhet i Europa, og Norsk Hydro mener det er positivt med EUs intensjonen om et mer integrert kraftmarked, økt produksjon av fornybar energi og mer effektiv energibruk. Norsk Hydro er som aluminiumsprodusent med på å utvikle produkter og teknologi som vil bidra til denne utviklingen:

- Bruk av aluminium bidrar til lavere CO₂-utslipp og energibruk i en rekke sektorer gjennom lav vekt, høy holdbarhet og ikke minst gjennom å være evig resirkulerbart. I tillegg jobber Hydro kontinuerlig med teknologiforbedringer i aluminiumsproduksjonen som bidrar både til mer effektiv bruk av energi.
- I tillegg til å bidra i ved utvikling av produkter, vil aluminiumsindustrien også ha en rolle i den videre utviklingen av elektrisitetsmarkedet. Regelverksforslagene i Vinterpakken legger både opp til høyere grad av koordinering av markedsregelverk, noe som vil kunne gi mer velfungerende og transparente energimarkeder i Europa, samt økt energiproduksjon fra fornybare kilder. Denne kombinasjonen vil kunne medføre fundamentale endringer i både produksjons- og forbruksmønster, ved at produksjonen blir mindre stabil og regulerbar, noe som medfører at forbruket tilsvarende må bli mer fleksibelt. Vi vil kunne få en situasjon der fleksibilitet i hele kraftsystemet tilpasses i mye større grad enn i dag.

Elektrointensiv industri som for eksempel aluminiumsproduksjon vil kunne bidra inn i et slikt system på flere måter, både ved at industriens elektrisitetsforbruk vil kunne reguleres over perioder der det er knapphet på kraft, samtidig som industrien ved høyt generelt stabilt forbruk og behov for langsiktige strømvænter ellers legger grunnlag for videre utbygging av fornybar energiproduksjon.

1.2 Krav om reduksjoner i energibruk vil ikke gi de tilsiktede virkningene av Vinterpakken

Kommisjonen sier i sin kommunikasjon rundt regelverksforslagene at gjennomføringen av Vinterpakken forventes å gi 1% økt BNP og økt sysselsetting i flere sektorer. De makroøkonomiske analysene dette bygger på synes i stor grad å være analysene som er gjort i forbindelse med energieffektiviseringsdirektivet (EED). Kommisjonen begrunner blant annet forslaget om å øke energieffektiviseringsmålet til 30 prosent med at dette gir en ytterligere vekst i BNP og økt antall arbeidsplasser sammenlignet med et mål på 27 prosent¹. Det framheves at forslagene vil øke arbeidsplasser og verdiskaping i energieffektiviseringssektoren. Det legges imidlertid også til grunn at dette vil føre til vekst i industrisektorene, herunder ikke- jernholdige metaller, som aluminium. Vi mener at en slik vekst ikke kan legges til grunn uten at regelverket hensyntar hvordan disse rammebetingelsene påvirker industriproduksjon:

- Innføring av energieffektiviseringskrav kan ha en positiv virkning i sektorer med en form for markedssvikt, da dette kan utløse investeringer som er lønnsomme i et livsløpsspektiv, men som ellers allikevel ikke ville blitt gjennomført. Kommisjonen mener imidlertid at det er usannsynlig at høyere energieffektiviseringskrav vil påvirke konkurransekraften til energiintensiv industri negativt. I stedet refereres det til at slike krav vil ha en positiv virkning, da høyere kapitalkostnader som følge av energieffektiviseringsinvesteringer vil bli mer enn oppveiet av lavere energikostnader². Det finnes imidlertid ikke denne type markedssvikt i energiintensiv industri. Industrien har allerede sterke insentiver til å være energieffektiv, siden energikostnadene utgjør en så stor del av driftskostnadene.
- Dersom det er et potensiale for å gjøre lønnsomme investeringer i mer energieffektiv teknologi, vil disse gjennomføres uavhengig av pålagte energieffektiviseringskrav. Å innføre denne typen krav for industrien vil derfor være en bibetingelse som potensielt kun vil kunne gi lavere lønnsomhet.
- Det estimerte energieffektiviseringspotensialet i industrien oppgis å være basert på en bottom-up analyse av energiintensiv industri³. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hva som er lagt til grunn i denne analysen. Generelt må det antas at energieffektiviseringspotensialet i energiintensiv industri er begrenset. Både fordi lønnsomme energieffektiviseringer gjennomføres, og fordi europeisk aluminiumsindustri allerede er på eller nært Best Available Technology-nivå.

Dersom EU skal oppnå energi- og klimamålsettingene med Vinterpakken og samtidig legge grunnlaget for økonomisk vekst, må det kommende regelverket ta hensyn til at ulike sektorer påvirkes ulikt av kravene som innføres. Det bør ikke implementeres regelverk som øker aktivitet og

¹ Impact Assessment for EED, part 1 side 51-52.

² Impact Assessment for EED, part 1 side 49 og 55.

³ Impact Assessment for EED, part 1 side 43.

arbeidsplasser i enkelte sektorer, mens de samme kravene reduserer aktiviteten i sektorer med høy grad av klimavennlig og energieffektiv produksjon.

1.3 Elektrisitetskostnader for industrien

I tillegg til lovforslagene OED har sendt på høring har det i forbindelse med Vinterpakken også blitt utarbeidet en rekke andre dokumenter, herunder rapporter om elektrisitetskostnader. Disse inneholder blant annet en beskrivelse av kostnader i aluminiumsindustrien. Vi oppfatter store deler av beskrivelsen i rapportene som korrekt; det understrekes at aluminium handles globalt og at det er stor grad av internasjonal konkurranse, samt at aluminium er i en særstilling hva gjelder elektrisitetsintensitet sammenlignet med andre industrier. Videre påpekes det også at elektrisitetskostnader for primæraluminiumsproduksjon i EU utgjør om lag 40% av produksjonskostnadene.

Vi vil framheve at flere av de helt sentrale rammebetingelsene for industrien på energi- og klimaområdet og som påvirker våre elektrisitetskostnader er nedfelt i andre regelverk enn det som nå har blitt lagt fram fra EU, samtidig som disse er tett knyttet opp til regelverksforslagene i Vinterpakken:

- Det framgår av rapporten at det for industrielt forbruk av kraft i stor grad er unntak fra myndighetspålagte kostnader på elektrisitetsforbruk – som støttesystemer for fornybar. Dette utgjør en svært viktig rammebetingelse for industrien, og reguleres ikke i lovforslagene i Vinterpakken, men er en del av statsstøttereigningslinjene EEAG.
- En av de viktigste rammebetingelsene for industrien er kompensasjon for CO₂-kostnader for å unngå karbonlekkasje, både gjennom frikvoter, men for elektointensiv industri spesielt kompensasjon for CO₂-kostnader som veltes over i strømprisene. Dette reguleres gjennom ETS-direktivet og korresponderende statsstøttereigningslinjer, som heller ikke er en del av Vinterpakken.

Det er viktig at det er konsistens i tilnærmingen til industriens rammebetingelser i Vinterpakken og det øvrige regelverket. For industri som konkurrerer i et globalt marked og derfor ikke kan påvirke produktprisene er det sentralt at:

- Det ikke pålegges regulatoriske kostnader og krav som internasjonale konkurrenter ikke møter.
- Kostnader ved klimareguleringer kompenseres for å unngå karbonlekkasje.

For å sikre størst mulig grad av forutsigbarhet bør disse prinsippene primært implementeres i de aktuelle direktivene, sekundært ivaretas gjennom statsstøttereigningslinjer.

2 Markedsregelverket

De foreslåtte endringene i regelverket for elektrisitetsmarkedet vil kunne bidra til mer velfungerende markeder og større grad av koordinering mellom land. Dette er positivt, og det vil være viktig med mer samarbeid landene imellom, spesielt når produksjonsmønsteret endres.

Samtidig er regelverket som foreslås omfattende og detaljert, og kan i noen tilfeller framstå som en overregulering av markedene. Det er viktig i det videre arbeidet at det legges opp til at regelverket som skal bidra til integrering av markedene ikke samtidig gjør at prosessene og samarbeid blir unødvendig komplisert og byråkratisert.

For eksempel er konsekvensene av kravet om å opprette Regional Operational Centers (ROCs) uklare. Beslutningsstruktur, mandat og rolle for slike sentere ikke klargjort i forslaget, slik at konsekvensene av det som foreslås er vanskelig å vurdere. Samtidig vil reglene for disse senterne bli et sentralt rammeverk både for kraftoverføring mellom land og nasjonal forsyningssikkerhet. Oppfølging av dette regelverksforslaget blir derfor svært viktig.

Vi har ellers så langt observert følgende punkter med potensiell betydning for industrien:

- Forslag om at flaskehalsinntekter ikke lenger skal kunne brukes til å sette ned nettariffene, men brukes til nettinvesteringer. Hydro mener at en slik begrensning vil være uheldig. Beslutninger om nettinvesteringer bør basere seg på beregninger om kostnader og nytte for samfunnet og gjeldende investeringskriterium for Statnett som er samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og flaskehalsinntekter bør kunne benyttes både til nye investeringer og til å redusere nettariffene.
- Vi registrerer at Acer blir bedt om å arbeide videre med metodologi og prinsipper for tariffing i transmisjons- og distribusjonsnettet. Vi legger til grunn at norske myndigheter og Statnett jobber aktivt i dette arbeidet. Vi legger videre til grunn at det innenfor det kommende regelverket fortsatt vil være mulig å ha en tariffstruktur nasjonalt som hensyntar industriens bidrag til stabilisering av nettet, slik det norske systemet er i dag.
- Regelverksforslagene omtaler muligheter for å innføre mekanismer for mer fleksibelt elektrisitetsforbruk, og framhever at dette skal være frivillige ordninger og en «last resort» for å redusere forbruket. Vi vil understreke at det er viktig at slike ordninger er frivillige og markedsbaserte, at øvrig regulering ikke legger hindringer for fleksibilitet og at det hensyntas at industrien har behov for en tilstrekkelig planleggingshorisont. Industrien vil kunne bidra med regulering av forbruk dersom det finnes insentiver til denne type avtaler.
- 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.

3 EUs 2030-mål for fornybar energi og energieffektivisering

Siden EUs klimamål for 2030 ikke er konkretisert på landnivå, og det ikke er noen endelig avtale mellom Norge og EU om tilknytning til klimarammeverket, er det uklart hva slags konkret betydning målene for 2030 vil ha for Norge. 2030-målene er ambisiøse og bør gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Norge har i dag allerede høy fornybarandel, og krav om en ytterligere økning vil kunne gi store utslag.

3.1 Energieffektiviseringsdirektivet

EUs mål for energieffektivisering, generelt og i bygninger, har svært stor betydning siden den favner hele økonomien og i utgangspunktet alle sektorer. Målet er uttrykt i energibesparelse, noe som i seg selv ikke sier noe om den faktiske energieffektiviseringsgraden i økonomien.

Et besparelsesmål henger dårlig sammen med øvrige mål om økonomisk vekst og arbeidsplasser:

- EUs mål framstår som om det i liten grad er hensyntatt hva det er som faktisk er energieffektiviseringspotensialet i økonomien.
- Krav om energieffektivisering kan være et virkemiddel i sektorer der det en form for markedssvikt i implementering av energieffektive løsninger. Elektointensiv industri er ikke en slik sektor.
- I Impact Assessment for EED beskrives det at det i energiintensiv industri er lite potensiale for reduksjoner i energibruk i industriprosessene, men at det kan være noe potensiale i andre deler av industriens energibruk (som for eksempel oppvarming). Dette er vesentlig og bør ligge til grunn for utforming av politikk for energieffektivisering både i EU-rammeverket og på nasjonalt nivå.
- Krav om reduksjoner i totalt energiforbruk kan forhindre økt produksjon og vekst i industrien, selv om denne blir mer energieffektiv.
- En reduksjon i industriforbruk basert på vannkraft vil ikke redusere utslipp av klimagasser. Norsk aluminiumsproduksjon har på grunn av bruk av fornybar kraft et svært lavt karbonfotavtrykk sammenlignet med produksjon ellers i verden, og i et globalt klimaperspektiv er det derfor gunstig å opprettholde produksjon i Norge.

ETS-sektorer bør unntas fra sparingskrav:

Å unnta sektorer som inngår i EU-ETS fra «energy efficiency obligation schemes» er i dag en av flere muligheter, innenfor en total grense på 25% reduksjon, for landene til å redusere energieffektiviseringskravet. Kommisjonen har foreslått videreført i det kommende direktivet.

- Dersom Norge implementerer eksisterende direktiv før 2021 og mener at denne paragrafen er EØS-relevant, legger vi til grunn at dette unntaket innføres også i Norge.
- I utformingen av det reviderte EED bør imidlertid dette unntaket legges til grunn på EU-nivå, ved at det tydelig framgår at ETS-sektorer ikke skal være en del av direktivet. At unntak for ETS-sektorene er en av flere muligheter innenfor en grense på 25% representerer en risiko for krav som vil forhindre aktivitet og vekst i industrien.

3.2 Fornybardirektivet

Forslagene om prinsipper for finansiell støtte til ny fornybarproduksjon overordnet gode, men videre konkretisering og konsekvenser uklare:

- Det er positivt at forslagene om rammeverk for nasjonal støtte til fornybarproduksjon legger opp til kostnadseffektivitet, gjennom at støtten markedsbasert og utformet til å gi minst mulig markedsforstyrrelser, samt at blant annet eventuelle begrensninger i nettkapasitet skal hensyntas

- Den konkrete utformingen av støttesystemer overlates imidlertid i stor grad til nasjonale retningslinjer og statsstøtteregelverk. Konsekvensene av forslagene er derfor vanskelig å vurdere.
- Det er også uklart hva formuleringene om at støttesystemer skal åpnes for andre land vil innebære. Generelt bør støttesystemene utformes slik at de blir mest mulig kostnadseffektive, og slik at det også hensyntas nettkapasitet. Det vil være unødvendig kostnadsdrivende dersom felles støttesystemer i seg selv medfører økt behov for kostbare nettinvesteringer, som igjen vil påvirke forbrukernes kostnader.
- Industrielle virksomheter i sektorer med høy grad av internasjonal konkurranse kan i dag skjermes for kostnader ved finansiering av denne type støttesystemer. Dette er i dag regulert gjennom EEAG. For å sikre mest mulig forutsigbare rammevilkår samt likebehandling mellom land innad i EU bør prinsippet om at industrielle virksomheter unntas fra slike finansieringsforpliktelser nedfelles i selve direktivet.

Opprinnelsesgarantiordningen bør avvikles:

- Systemet for opprinnelsesgarantier foreslås videreført og utvikles noe: Ordningen skal utvides til å omfatte energi fra naturgass, og strømlleverandører som vil deklare fornybar energi til sluttbruker av strøm må gjøre dette ved hjelp av opprinnelsesgarantier.
- Hydro mener at opprinnelsesgarantiordningen bør avvikles. Ordningen virker villedende for forbrukerne, gir et feilaktig inntrykk av de faktiske energikildene i strømforbruket og gir muligheter for å «grønnvaske» energiforbruk basert på fossile kilder. Ordningen gir heller ikke insentiver til økt fornybarproduksjon. De fundamentale problemene med systemet endres ikke med det foreslåtte nye regelverket.

4 Oppsummering

For Norsk Hydro er det svært viktig at det kommende regelverket i Vinterpakken:

- Sikrer forutsigbare og transparente rammebetingelser for energiproduksjon, energimarkedet og elektointensiv industri.
- Hensyntar at europeisk elektointensiv industri vil være en viktig deltager i oppnåelsen av EUs mål for 2030 på klima- og energiområdet.
- Ivaretar industriens internasjonale konkurranseevne, ved å:
 - Ikke pålegge industrien krav om å redusere energiforbruket
 - Skjerme industribedrifter fra myndighetspålagte kostnader som internasjonale konkurrenter ikke møter, som kostnader ved finansiering av støtte til fornybarproduksjon.

Med vennlig hilsen
for Hydro Energi AS



Bjørn Kjetil Mauritzen
Head of Energy Strategy and Policy