

# *EU's klima- og energipolitikkens betydning for Norge: EU-kunnskap gir økt innflytelse*

Hvorfor har EU utviklet så mange forskjellige klimapolitiske virkemidler? Hvordan påvirker denne nye offensive politikken norske aktører? Styres norsk klima- og energipolitikk nå fra Løvebakken eller Brussel?

Denne brosjyren presenterer sentrale konklusjoner og refleksjoner knyttet til disse spørsmålene.

Innholdet er basert på arbeidet i forskningsprosjektet CANES. Dette prosjektet har analysert sentrale EU-politikkområder som kvotesystemet for klimagasser, fornybar energi, energieffektivisering, liberalisering av energimarkedet og statsstøtte-reglene – og deres betydning for norske aktører og norsk-svensk samarbeid.

CANES (Climate Change Altering Nordic Energy Systems) er et norsk-svensk forskningsprosjekt gjennomført i perioden 2007–2011. Fridtjof Nansens Institutt leder og koordinerer prosjektet med Stockholm Environment Institute og Universitetet i Lund som forskningspartnere. Den største delen av finansieringen kommer fra RENERGI- og NORKLIMA-programmene i Norges forskningsråd, med tilleggsfinansiering fra prosjektets fire norske og to svenske industripartnere.



# ØKTE AMBISJONER, MANGFOLDIG VIRKEMIDDELBRUK

*Kvotestystemet for klimagasser er utpekt som hjørnesteinen i Unionens klimapolitikk, men man har også utviklet felles mål for fornybar energi-politikken og et eget direktiv for å bedre bygningers energiytelse. Dessuten har medlemslandenes støtte til fornybar energi og energieffektiviseringstiltak blitt unntatt fra EUs forbud mot statsstøtte.*

*Produksjon og forbruk av energi er hovedårsaken til klimagassutslipp. Dermed får organiseringen av energisystemene stor betydning for klimapolitikken. Parallelt med økte klimaambisjoner har EUs krav om et felles europeisk energimarked blitt styrket. Motstanden er stor siden de nasjonale energisystemene i utgangspunktet styres av nasjonale politikere, er dominert av statselskaper, og mange regjeringer*

## Kvotestystemet: Vil et mer rendyrket og EU-styrt marked gi de ønskede effekter?



EUs system for handel med utslippsrettigheter ble vedtatt i 2003. Fra 2005 og frem til og med 2012 har kvotene hovedsakelig blitt utdelt gratis og nasjonalstatene har i stor grad bestemt hvor store kutt nasjonal industri må gjennomføre. Dette vil endres betraktelig etter 2012 når den reviderte versjonen av kvotestystemet skal settes ut i livet. Mer makt overføres da til EU-nivået og strammere regler vil bety at medlemslandene får redusert spillerom. Europeisk kvotehandel vil ikke lenger være et lappeteppes av ulike nasjonale handlingsplaner, og lik industri vil få noenlunde like vilkår over hele Europa. Ulike typer industri vil derimot behandles ulikt.

Europeiske kraftprodusenter har alltid støttet kvotehandelstanken, men har så langt kunnet velte mye av kvotekostnadene over på annen industri. Kraftprodusentene må i fremtiden betale for de fleste kvotene de trenger for å dekke sine utslipp. Siden industri utenfor EU så langt ikke er med i tilsvarende kvotesystemer har øvrig EU-industri i økende grad truet med utflytting ('karbonlekkasje'). Slik industri vil derfor fortsette å få

*ønsker fortsatt nasjonal kontroll med energiforsyningen.*

*Europeisk klima- og energipolitisk utvikling er preget av to konfliktlinjer:*

- 1) Hvor mye makt skal delegeres til EU og hvor mye makt skal nasjonale politikere ha?*
- 2) Skal klima- og energipolitikken baseres på markedsvirkemidler eller politiske teknologivalg?*

*Uenigheten har vært dyp og aktørene til dels uforsonlige. Resultatet er at EUs klima- og energipolitikk nå består av en kompleks blanding av virkemidler. Dette gjør behovet for kunnskap om denne politikken og implikasjonene av den større enn noen gang.*

en god porsjon gratiskvoter også etter 2012, basert på teknologistandarder.

Alt i alt vil vi få et langt bedre kvotesystem. Men det er svært viktig å ha i mente at det er ingen automatisk sammenheng mellom et bedre system og ditto effekter. Usikkerhet, ikke minst grunnet treg og ujevn global politikktutvikling, gjør det fortsatt høyst usikkert om kvotesystemet vil utvikle seg til en virkelig avgjørende kraft for å stimulere ny teknologi og få utslippene vesentlig ned på lengre sikt.

## Fornybar energi: Økte ambisjoner uten markedsstyring



Også EUs fornybar-politikk er blitt mer sentralstyrt i løpet av tiåret. Kommisjonen og de store kraftselskapene i Europa ønsket et rendyrket markeds-system i form av et alleuropeisk grønt sertifikat-system, men dette initiativet strandet. Dette skyldtes motstand fra sentrale medlemsland som Tyskland, Spania og Polen, samt at Europaparlamentet støttet krav fra fornybar energi-selskaper om støttesystemer basert på teknologiske kri-

terier, ikke markedskrav som kun fremmer de mest lønnsomme prosjektene.

EU har innført nye mekanismer for samarbeid på tvers av landegrensene, men det gjenstår ennå å se om dette betyr fremvekst av flernasjonale støttesystemer. I utgangspunktet fremmet EU kun fornybar elektrisitet, men nå promoterer EU også fornybar energi brukt til oppvarming og transport og hvert land har fått et bindende mål for totalt fornybart energiforbruk.

Samlet sett er målet å oppnå 20 prosent fornybarandel innen 2020. Europeiske land konkurrerer nå seg imellom om å tiltrekke seg fornybar energi-investeringer. Dette kan bli svært dyrt og etter hvert presse frem et sterkere felles europeisk grep om utforming av støttesystemer.

## Bygningers energiytelse: Tekniske reguleringer og nasjonalt markeds-virkemiddel



EUs omfattende energipolitikk for bygg har fått langt mindre oppmerksomhet enn de to førstnevnte. Politikken består av en rekke tekniske detaljkra. Medlemslandene må ha byggeforskrifter som fremmer energieffektive bygg med egen fornybar energi-produksjon, sørge for at bygg energisertifiseres og lage handlingsplaner for 'nær-null-energi-bygg'-utbygging. Fra 2020 skal alle nye bygg være 'nær-null-energi-bygg', men hva dette betyr i praksis er uklart.

Energisertifisering er et markedsinstrument som skal øke markedsverdien av bygg med gode energikvaliteter og dermed fremme bruk av de mest moderne byggeteknikker, men siden landene står fritt til å velge hvordan virkemiddelet skal utformes vil markedseffekten variere. Målet er å påvirke nasjonale markeder, ikke å danne et europeisk marked, slik tilhengere av grønne sertifikater og kvoter argumenterer for.

Potensialet for å kutte energiforbruket i bygg er stort, men det er stor usikkerhet knyttet til landenes evne til raskt og effektivt å øke bygningsmassens energikvalitet.

## Energimarkedspolitikken: Haltende men skrittvis liberalisering



Kommisjonen har vist et sterkt ønske om å koble de nasjonale energiområdene i Europa sammen til et stort europeisk marked og å legge til rette for et uavhengig sentralnett som alle kan benytte på like vilkår.

Kommisjonen fremla i 2007 et forslag om oppsplitting av store kraftselskaper, med atskilt eierskap for nettdriften og kommersielle aktiviteter (produksjon og salg av energi). En slik ordning er allerede innført i Norge med skillet mellom Statnett og Statkraft. Forslaget var kontroversielt og ble ikke vedtatt. Likevel har Kommisjonen delvis oppnådd sitt ønske gjennom bruk av konkurranselovgivningen til å presse selskapene direkte til salg av nettvirksomheten.

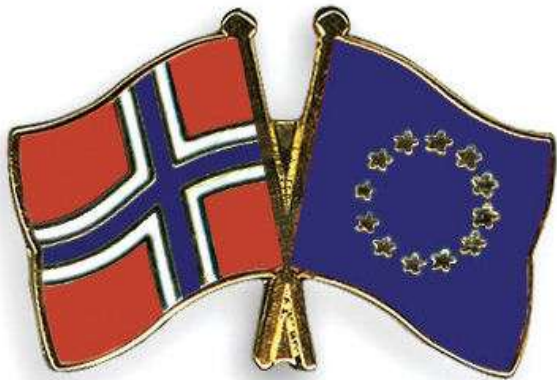
EU gir alle energikunder rettigheter til fritt å handle strøm og gass over landegrensene men erkjenner at mulighetene til dette er svært ulikt fordelt. Dette skyldes manglende overføringskapasitet innen og mellom land samt ulike regler og normer for tilgang til denne kapasiteten og hvor mye som må betales for denne. EU har vedtatt få bindende reguleringer på dette området, og har i stedet opprettet uformelle samarbeidsorganer og nye EU-organer som fremmer samarbeid mellom nasjonale nettselskaper og energimarkedsmyndigheter for fellesløsninger. Formelt sett opprettholder nasjonalstatene sin styringskontroll, men økt aktivitet fra EU-organene og det økende mellomstatlige samarbeidet skaper likevel press i retning av fellesløsninger. For eksempel har dette nå ført til at energisystemene i Tyskland, Nederland, Belgia, Luxemburg og Frankrike integreres med det nordiske markedet blant annet gjennom Nor-Ned-kabelen. Dermed vil kraften flyte dit etterspørselen er størst og kraftprisen innenfor hele området vil bli likere.

Utviklingen går i retning av fellesløsninger og mindre direkte nasjonal politisk styring, men det er usikkerhet om tempoet i endringene fremover.

# EUROPA TELLER, NASJONALE AKTØRER AVGJØR

*EU har utviklet betydelig klima- og energipolitisk innflytelse, men nasjonale politikere, embetsverk og industri har stort spillerom. Både norsk politikktutvikling og utformingen av*

## Norsk klima- og energipolitikk: Kunnskap om europeisk utvikling gir økt nasjonal makt



Kvotestemmet skaper europeiske systemendringer som øker industriinteressen for fornybar energi og energieffektivisering, men norsk politikktutvikling betyr mest for faktiske norske energiinvesteringer.

På grunn av stor motstand fra oljeindustri og forvaltning, har norske politikere måtte engasjere seg stadig sterkere i gjennomføringen av gasskraft med fullskala karbonfangst og -lagring. Dette har resultert i statlig industribygging og lovnader om statsstøtte på mellom 25 og 40 milliarder. Det vil si at støtten til slutt kan bli like stor som et årlig forsvarsbudsjett.

Regjeringen lyktes med å fremforhandle særskilte unntak fra EUs statsstøtteforbud og har forsøkt å snu mangelen på tydelig EU-politikk på dette området til en fordel, ved å vise til Norges rolle som foregangsland. Hvorvidt man vil klare å opprettholde denne posisjonen er imidlertid uklart.

Norske politikere har ikke utvist like stor kreativitet og styringsvilje overfor fornybar energi og bygningers energibruk. Dermed har embetsverk og industri fått mer betydning for politikktutviklingen her: Kraftselskapene fikk oppslutning for ideen om innføring av et grønt sertifikatsystem for klimagasser, mens Husbanken og byggforskere initierte virkemidler rettet mot bygg.

I begge tilfeller har norske aktører latt seg inspirere av europeiske *ideer*, men EU-politikk har så langt hatt liten direkte betydning. Embetsverket har ansvar for å tolke og spesifisere EU-politikken. I praksis betyr dette at de kan forhandle frem løsninger med EU som er i tråd med deres eksperttankegang. Siden politikerne ikke har tid til å

*det energipolitiske samarbeidet med Sverige styres av nasjonale prioriteringer. Hittil har EU-politikken bidratt mest indirekte, gjennom å styrke noen nasjonale aktører og svekke andre.*

følge fortolkningen og EU-forhandlingene i detalj, gir EU-politikken embetsverket økt klima- og energipolitisk innflytelse. Også industri- og miljøorganisasjoner som klarer å fremstille sine krav som i tråd med den europeiske utviklingen øker sin politiske påvirkningskraft.

## Norsk-svensk samarbeid: Forutsetter politisk vilje i begge land



Norske og svenske markedsaktører and transmissjonsselskaper har ønsket bedre koordinering av nettplanlegging og likere forutsetninger for energiproducentene i de to landene. Europakommisjonen har lenge oppfordret til økt tverrnasjonalt samarbeid, selv om EU-politikken ikke innebærer slike pålegg. Initiativene til samarbeid har i stor grad har kommet fra energibransjen: De tidligere statseide kraftselskapene Statkraft og Vattenfall har ønsket et felles sertifikatsystem for fornybar energi, mens de statlige transmissjonsselskapene Statnett og Svenska Kraftnät har ønsket å bli slått sammen.

I 2008 satte den norske regjeringen foten ned for en sammenslåing av sentralnettoperatorene Statnett og Svenska Kraftnät, mens de to regjeringene senere ble enige om å opprette et felles svensk-norsk sertifikatsystem for ny fornybar energi.

Forskjellen i viljen til bindende samarbeid skyldes forskjell i politiske hensyn. Den norske regjeringen var i utgangspunktet redd for å gi fra seg styringen over fornybarpolitikken, men fordi EUs statsstøtteregler satte en stopper for andre støtte-metoder så man ikke noen annen mulighet enn å lage et svensk-norsk sertifikatsystem. Man hadde ikke liknende motivasjon til å gi opp den nasjonal politiske styringsmuligheten overfor nettpolitikken.

CANES

c/o Fridtjof Nansens Institutt

Pb. 326, 1326 Lysaker / 67111900 / post@fni.no

Kontaktperson: Prosjektleder Jørgen Wettestad

WWW.FNI.NO/CANES