

OED
Att. Helene Døscher

Oslo, 11. desember 2007

Evaluering av energiloven

Høringsuttalelse fra Norsk Bioenergiforening

Overgang fra elektrisk oppvarming til varme er en sentral målsetning for regjeringen, uttrykt i Soria Moria-erklæringen på side 58:

Å bruke andre former for energi til oppvarming bidrar til redusert bruk av strøm og mindre behov for å øke produksjonskapasiteten. Det er et mål for Regjeringen at folk i framtida ikke skal være ensidig avhengig av strøm til oppvarming. (...) Det er derfor av vesentlig betydning å få etablert fjernvarmeledninger og vannbårne varmesystemer i bygg.

.- Regjeringen vil legge til rette for økt bruk av vannbåren varme, og etablere gode finansieringsordninger for fjernvarme og bioenergi.

Soria Moria-erklæringen legger også opp til at energiloven skal evalueres. Formålet med evalueringen skal være å ”**Sikre bedre utnyttelse og bruk av eksisterende produksjon, samt ny kraftproduksjon**”.

I lys av målsetningen om en varmesatsing fremstår formålet med evalueringen av energiloven noe ufullstendig. Energiloven regulerer både kraft og varme. Det naturlige formålet med en ny evaluering ville være å ”*sikre bedre utnyttelse og bruk av eksisterende produksjon, samt ny kraft- og varmeproduksjon*”.

Ved forrige revisjon av energiloven var formålet å ”*Gi utviklingen i energisektoren en ny retning*”, gjennom ”*en omlegging som gjør oss mindre avhengige av el*”.

NoBio legger til grunn at denne målsetningen fortsatt er gjeldende, i tillegg til målsetningene i Soria Moria-erklæringen. NoBio vil på bakgrunn av dette skissere de endringene som skal til for å sikre bedre utnyttelse og bruk av eksisterende energiproduksjon, samt sikre ny fornybar varmeproduksjon.

I forbindelse med evalueringen av energiloven ble det 11. oktober lagt frem en rekke utredninger knyttet til fire sentrale tema i energipolitikken.

- Vilkårene for ny kraftproduksjon
- Disponering av vannmagasinene
- Vilkårene for utvikling av varmesektoren
- Energieffektivisering på forbrukssiden

Denne høringsuttalelsen knytter seg til vilkårene for utvikling av varmesektoren. Første del inneholder kommentarer til utredningene som har blitt gjennomført vedrørende varmesektoren (Sintef Energiforskning og Cream/BI). Andre del tar for seg NoBios forslag til endringer i energiloven.

DEL 1. Utredningene

Som grunnlag for endringer knyttet til varmesektoren har det vært gjennomført to utredninger for departementet:

SINTEF: *Varmemarkedets utvikling og betydning for fleksibiliteten i energiforsyningen*

CREAM - Center for Research in Economics and Management: *Regulering av fjernvarme*

NoBios kommentarer knytter seg til den siste utredningen. Mandatet for den andre utredningen var å ”gi en kort beskrivelse av relevante reguleringer i varmesektoren. Reguleringene skal drøftes og betydningen av reguleringene for utviklingen av varmesektoren skal vurderes”.

Utredningen legger ikke målet om utvikling av varmesektoren til grunn som noe premiss, men stiller isteden spørsmål ved dette målet gjennom en drøfting av kostnadene ved en utvidet varmesektor kontra kostnadene ved økt bruk av elnettet til oppvarming. Utredningen konkluderer med at fjernvarme er oversubsidiert, og at maksprisen for fjernvarme derfor må reduseres betydelig. Utredningen anbefaler også at Enova-støtten til fjernvarme fjernes. I følge utredningen vil dette føre til at utbyggingen av fjernvarme i Norge vil stanse opp.

Det er svært uheldig at denne viktige utredningen ikke svarer på oppgaven gitt av departementet. Utredningen tar ikke utgangspunkt i den utviklingen av varmesektoren som ligger til grunn for regjeringens politikk, og som også er klart uttrykt i mandatet. I stedet drøfter utredningen betydningen av reguleringene av fjernvarme ut fra et ensidig fokus på å minimere kostnadene til oppvarming. Målet om og verdien av å utvikle en robust infrastruktur som gir fleksibilitet mht. hvilke ressurser som benyttes til oppvarmingsformål tas ikke hensyn til i utredningen:

Samfunnsøkonomisk effektivitet tilsier at det investeres i en parallell infrastruktur bare dersom kostnaden ved denne infrastrukturen enten er lavere enn kostnadene forbundet ved mer intensiv bruk av eksisterende infrastruktur for elektrisk kraft eller ved alternative lokale varmeløsninger

(Regulering av fjernvarme, s 51).

En fremtidig fjernvarmeregulering må forstås i en mer helhetlig kontekst enn det denne rapporten gjør. Hvis målet om en omlegging av energisystemet for å redusere avhengigheten av elektrisitet til oppvarming skal tas på alvor, må det på plass en parallell infrastruktur i tillegg til det eksisterende elnettet. NoBio oppfatter dette som utgangspunktet for utredningen, og mener dermed den ikke svarer på oppgaven.

I tillegg til å ikke svare på oppgaven tar utredningen utgangspunkt i en rekke forutsetninger som er gale, og som bidrar til å gjøre konklusjonene gale.

1. For det første undervurderer rapporten potensialet for besparelser i elnettet som følge av fjernvarmeutbygging. Rapporten legger til grunn at det er lite å spare av kostnader i elnettet ved parallell utrulling av fjernvarme.

Vi viser til kraftsystemutredningen for Oslo, Akershus og Østfold 2007-2017 som ett konkret eksempel på at netteier tar hensyn til at det etableres fjernvarme i planleggingen av investeringer i el-nett:

”Det er planlagt en stor ekspansjon av fjernvarmenettet i Oslo fram til 2015. Ambisjonen er å doble leveringene fra 1015 GWh i 2006 til i overkant av 2000 GWh (...) Forventet innvirkning på elektrisitetsforbruket er tatt hensyn til i prognosen, bl.a. forventes det at den videre utbygging i Søndre Nordstrand, Bjørvika og Sørenga vil bli varmet opp med fjernvarme”

”På Fornebu-området vil det trolig bli bygget fjernvarmeanlegg basert på varmepumper vekslet mot sjøvann. Dette er det tatt hensyn til i lastprognosene”

Videre skisserer kraftsystemutredningen behovet for investeringer gitt ulike scenarier fremover. Med et såkalt ”grønt scenario”, der mesteparten av nye større bygg blir etablert med vannbåren varme og knyttet til fjernvarmenettet, beskrives investeringsbehovet slik:

”Planlagte investeringer vil kunne skyves ut i tid. Dette gjelder i nye bolig og næringsområder der fjernvarme blir brukt til oppvarming og tappevann.”

Dette er kun ett eksempel på hvordan fjernvarme påvirker investeringsbehov i elnett. Normalen er at nettselskaper har kunnet nedjustere sine investeringer i strømmettet i områder der det har blitt etablert fjernvarme. Erfaringen fra fjernvarmeområder viser at utbygging av fjernvarme har vesentlige konsekvenser for kapasitetsbehovet både i regional- og distribusjonsnettet.

2. For det andre betrakter rapporten elavgiften som en fiskal avgift, og tar dermed til orde for at avgiften ikke skal regnes inn i grunnlaget for maksimalprisen. Isolert sett er dette riktig: Kun avgifter som reflekterer eksternaliteter ved kraftforbruk kan regnes som en besparelse. Tolkningen av elavgiften som fiskal er derimot ikke opplagt. I utredningen legitimeres denne tolkningen ved å referere til særavgiftsutvalget. Dette er galt. Særavgiftsutvalget konkluderer ikke med at elavgiften er fiskal. Tvert imot vil ikke særavgiftsutvalget ta stilling til om elavgiften bør begrunnes fiskalt eller miljøpolitisk.

3. For det tredje unnlater rapporten å legge inn flere sentrale forutsetninger som, hvis tatt med, ville økt den samfunnsøkonomiske verdien av fjernvarme:

Klimakostnaden: Rapporten går ut fra en kvotepris på 180 kr per tonn CO₂. Dette er urealistisk. Tiltakskostnaden for CO₂-rensing av fossil kraft er ca 700 kr per tonn. I lys av planene om CO₂-rensing, både i Norge og Europa, er det urealistisk at prisen på CO₂ kommer til å bli liggende på det nivået rapporten tar utgangspunkt i.

Fleksibilitet. Forskjellen mellom infrastruktur for eloppvarming og infrastruktur for fjernvarme med hensyn til fleksibilitet er ikke inkludert i den prinsipielle gjennomgangen i kapittel 6. Fjernvarmeinfrastruktur åpner for en verdifull fleksibilitet mht hvilke ressurser som kan benyttes til oppvarmingsformål i fremtiden. Denne fleksibiliteten har betydning både for forsyningssikkerhet og for prisstabilitet.

Avfallshåndtering. I forbindelse med ikrafttreddelsen av deponiforbudet i 2009 vil mengden avfall som må behandles bobles. Varmeproduksjon fra avfallsforbrenning vil bli et viktig virkemiddel for å håndtere denne økningen i avfallsmengde. Flere kommuner etablerer fjernvarme primært som en løsning på avfallproblemet. Denne kostnadmessig rasjonelle løsningen på avfallproblemet hensyntas ikke i rapporten.

4. For det fjerde opereres det i kapittel 4 i rapporten med flere feilaktige forutsetninger som får fjernvarme til å fremstå som mer bedriftsøkonomisk lønnsomt enn det faktisk er:

Prisen for avfall. Rapporten tar utgangspunkt i at fjernvarmeselskapene får betalt for å brenne avfall. Dette er ikke riktig. Tilfellet i det norske markedet er at avfallsselskapene selger varmen til fjernvarmeleverandørens alternativkostnad.

Utnyttelsesgraden av fjernvarmenettene. Rapporten går ut fra full utnyttelse av fjernvarmenettene. Dette er ikke riktig. Ettersom det er så pass dyrt å bygge fjernvarmenett er nettene bygget med en betydelig overkapasitet for å møte en fremtidig tilknytning.

Alt i alt tar denne rapporten et for snevert utgangspunkt og for mange feilaktige forutsetninger til at den bør brukes som grunnlagsdokument for regulering av fjernvarme. NoBio ber om at departementet avviser rapporten som grunnlag for evalueringen av energiloven.

Del 2: NoBios forslag til endringer i energiloven

NoBio er opptatt av en energilov som skaper likeverdige rammer for fjernvarme og elektrisitet. I den forbindelse bør bestemmelser som gir fortrinn for elektrisk oppvarming fremfor fornybar varme endres.

NoBio foreslår i den forbindelse:

1. Avvikling av ordningen som gir rett til rabatt på nettleie for kunder med brenselstyrede reserve.
2. Utvidelse av energimerkeordningen til også å omfatte fornybare energikilder brukt til oppvarming.
3. Forskriftsendring som gir kommunene ansvaret for energiutredning
4. Plikt for områdekonsesjonær til å vurdere alternative leveranser til elektrisitet i konsesjonsområdet

I tillegg til disse endringene knyttet til loven og tilhørende forskrifter bør det under utarbeidelsen av ny inntektsregulering for nettselskaper, gjeldende fra 2012, gjøres endringer som sikrer at nettselskaper ikke straffes økonomisk (i form av lavere nettleie) hvis de velger å møte behov for ny kapasitet med investeringer i infrastruktur for varme i stedet for investeringer i elnettet.

Nærmere om forslagene:

1. UTKOBLBAR KRAFT

Avvikling av ordningen som gir rett til rabatt på nettleie for kunder med brenselstyrede reserve.

Ordningen med utkoblbar overføring av elektrisitet gir enkelte kundegrupper i elektrisitetsmarkedet mulighet til å tegne avtaler med nettselskapene om en nettleie som er betydelig lavere enn for alminnelige nettkunder. Rabattene på uprioritert nettleie til kjelbrukere omfattet ca 5 TWh i 2005, med en samlet nettleierabatt på ca 635 mill kr/år. Omfanget av rabattene varierer imidlertid mye fra år til år, og har enkelte år omfattet nesten 10 TWh, mens i andre år vært nede i ca 3 TWh. Omfanget av rabattavtalene står ikke i forhold til faktiske utkoblinger/ faktisk behov for utkobling. Dette er umulig med dagens forskrift, der nettselskapene pålegges å tilby slike rabatter til alle kunder med brenselstyrede reserve.

Gjennomsnittlig nettleiekostnad for kjelkraftbrukere med rabatter var i perioden 2000-2005 på ca 6 øre per kWh. Dette innebærer en gjennomsnittlig innsparing for de kundene som har slike rabattavtaler på ca 14 øre per kWh. Selv om de individuelle besparelsene vil variere en del i forhold til dette, viser gjennomsnittsnivået at disse rabattene i praksis fungerer som et incentiv til å opprettholde elektrisitetsforbruket i svært mange vannbårne varmesystemer.

I dag reguleres denne ordningen gjennom forskrift av 11. mars 1999 nr. 302 (forskrift om kontroll av nettvirksomhet), med hjemmel i Energilovens § 4-3 (*Måling, avregning, fakturering, første ledd*)

§ 15-2. *Nettselskapenes tilbud om redusert tariff til utkoblbart forbruk*
Nettselskapene skal tilby redusert tariff til alle kunder som har elkjele med brenselsfyrt reserve.

Nettselskapet kan tilby redusert tariff til annet uttak som har redusert krav til leveringspålitelighet.

Forslag til endring:

§ 15-2 fjernes fra forskriften.

Effekten av dette vil være at nettselskapene ikke lenger *må* tilby rabatterte nettleie til alle kunder med brenselsfyrt reserve. Nettselskapene kan likevel velge å inngå avtaler om utkobling mot redusert nettleie med de kundene nettselskapene finner det hensiktsmessig å inngå slike avtaler med.

Parallelt med forskriftsendringen bør det settes i gang et arbeid med å ytre det faktiske behovet for utkoblinger i høylastperioder. Dette behovet bør være grunnlaget for å sette et tak for hvilket omfang bruken av utkoblbar tariff kan ha.

Målet med ordningen må være sikker leveranse av elektrisk strøm i høylastperioder, ikke *maksimal utnyttelse av elnettet til enhver tid*. Målet om energiomlegging må betraktes som et mer overordnet mål enn en til enhver tid maksimal kapasitetsutnyttelse i elnettet.

I tillegg til at 15-2 strykes, foreslår vi at enkelte andre paragrafer avstemmes i tråd med formålet. Dette er beskrevet i vedlegg til dette brev.

2. ENERGIMERKET

Utvidelse av energimerkeordningen til også å omfatte fornybare energikilder brukt til oppvarming.

Denne ordningen er foreslått inn i energiloven gjennom en ny § 5 C

I § 5 C – 1. (*Energiattest*) legges det opp til at energimerkeordningen skal reguleres gjennom en ny forskrift. Denne forskriften er ikke utarbeidet. Et forslag til utforming av energimerkeordningen ble sendt ut på høring i juni 2007. Forslaget legger opp til at kun *energieffektivitet* fremheves og tillegges betydning gjennom merkeordningen:

"Departementet legger opp til å legge beregnet netto energibehov til grunn for byggets energitilstand ... valg av oppvarmingsløsning vil få begrenset betydning for rangeringen".

(høringsnotat av 18. juni 2007)

I samme høringsnotat fremholder Olje- og energidepartementet at energimerkingen skal ”sikre grunnleggende informasjon om energitilstanden til bygningen” slik at ”bygningens energitilstand skal bli en del av beslutningsgrunnlaget ved kjøp og leie”.

Siden formålet er å sikre grunnleggende informasjon om energitilstanden til bygningen er det underlig at energimerkingen skal baseres på byggets netto energibehov - og *ikke ta hensyn til fornybar oppvarming*. Dette innebærer at fossil energi, elektrisitet og fornybar energi vektlegges likt i energimerket.

NoBio vil understreke at når ikke energikilden vektlegges i energimerkingen, utvannes mye av innholdet i merket. En merkeordning som forteller eier / leietaker at bruk av fossile brenslere eller elektrisk oppvarming er like fremtidsrettet og miljøvennlig som fornybar varme er lite verdt, og byter både med målet kunnskapsbygging i befolkningen, og med de overordnede målene om omlegging av norsk energibruk og reduserte klimautslipp. I tillegg bryter ordningen med formålet med EUs direktiv 2002/91/EF, som ligger til grunn for energimerkingen. Målet med EU-direktivet er å innføre energikrav og energimerking i bygningsmassen for å sikre at EU innfrir sine klimaforpliktelser i Kyoto, samt bedrer forsyningsikkerheten.

Forslag til endringer:

1. Primærenergibruk legges til grunn for beregningen av byggets energitilstand.

Dette medfører at valg av oppvarmingsløsning vil få vesentlig betydning for rangeringen, noe som igjen vil bidra til å øke bevisstheten om verdien av fornybar oppvarming blant forbrukerne.

2. Andel fornybar oppvarming synliggjøres i energimerket.

Dette er en forutsetning for at energimerket skal ha betydning som et incentiv både for energieffektivisering og fornybar energibruk.

3. LOKAL ENERGIUTREDNING

Forskriftsendring som gir kommunene ansvaret for energiutredning

Forskrift om energiutredninger (FOR 2002-12-16 nr 1607) har hjemmel i energilovens § 7-6 (*Forskrifter*) og § 5B-1. (*Energiplanlegging*)

Forskriften pålegger områdekonsesjonær både ansvaret for kraftsystemutredning og lokal energiutredning.

NoBio opplever det som et problem at områdekonsesjonær har ansvaret for å gjennomføre energiutredningen lokalt. Problemet knytter seg generelt til at områdekonsesjonær har lite fokus på varme, og at varmeutbygging og -omlegging

dermed får lite fokus i de lokale energiutredningene. I tillegg er det ofte et problem at områdekonsesjonær kan kreve innsikt i fjernvarmeselskapenes planer og prognoser for vekst i varmemarkedet. Dette kan ha uheldige konsekvenser i tilfeller der områdekonsesjonær og varmeselskap konkurrerer om slutt kunder.

NoBio foreslår at ansvaret for energiutredningen legges på kommunen. Bakgrunnen for dette forslaget er å sikre at den lokale energiutredningen gjøres av en markedsmessig nøytral part, slik at formålet med utredningen slik det fremkommer av § 8 i forskriften, sikres ivaretatt:

”Lokale energiutredninger skal øke kunnskapen om lokal energiforsyning, stasjonær energibruk og alternativer på dette området, og slik bidra til en samfunnsmessig rasjonell utvikling av energisystemet”

Forslag til endringer: (endringene merket med rødt)

(FOR 2002-12-16 nr 1607: Forskrift om energiutredninger)

§ 9. Ansvar for lokal energiutredning

Kommunene skal utarbeide lokale energiutredninger og holde møter, jf. § 10 og § 11. Ved bruk av ekstern utreder plikter kommunen å påse at utreder er markedsmessig nøytral.

Områdekonsesjonærer, selskaper med områdekonsesjon for begrensede industriområder eller lignende, samt fjernvarmekonsesjonærer, skal bidra med opplysninger og innspill til den lokale energiutredningen. Herunder skal disse konsesjonærer oversende utreder etter første ledd, informasjon om egne anlegg og om utviklingsmulighetene for disse.

§ 10. Utrederens oppgaver

Utrederen skal utarbeide, årlig oppdatere og offentliggjøre en energiutredning for gjeldende kommune. Energiutredningen skal oversendes den som etter § 2 første ledd er utredningsansvarlig.

Utrederen skal årlig invitere interesserte energiaktører til et offentlig møte. På møtet skal energiutredningen, herunder alternative løsninger for energiforsyning i kommunen, presenteres og diskuteres. Utrederen skal utarbeide og offentliggjøre referat fra møtene.

Norges vassdrags- og energidirektorat kan pålegge områdekonsesjonær og fjernvarmekonsesjonær å utrede nettmessige konsekvenser av spesifiserte endringer i energisystemet innen konsesjonsområdet.

4. LEVERINGSPLIKT

Plikt for områdekonsesjonær til å vurdere alternative leveranser til elektrisitet i konsesjonsområdet (§3-3, første ledd)

I tidligere versjoner av loven innebar leveringsplikten til nettselskapet (§ 3-3) en plikt til å levere elektrisk eller termisk energi i konsesjonsområdet. I senere tid er termisk energi tatt ut av første ledd, og leveringsplikten omfatter kun elektrisk energi.

For å ivareta målet om energiomlegging bør denne plikten tas inn igjen.

Forslag til endring: (endringer merket med rødt)

3-3. (Leveringsplikt)

Den som gis områdekonsesjon etter § 3-2 skal levere elektrisk *og/ eller termisk* energi til abonnentene innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for.

For ytterligere informasjon kan dere kontakte undertegnede på telefon 98 22 10 01 (Cato Kjølstad) eller 908 41 606 (Kari Asheim).

Vennlig hilsen
Norsk Bioenergiforening (NoBio)

Cato Kjølstad/s/
Daglig leder

Kari Asheim/s/
Næringspolitisk rådgiver

VEDLEGG; FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT OM KONTROLL AV NETTVIRKSOMHET (samlet fremstilling).

I tillegg til at 15-2 strykes, foreslår vi at enkelte andre paragrafer avstemmes i tråd med formålet:

§ 15-1. Om utkoblbart forbruk

Formålet med utkoblbart forbruk er å kunne avlaste nettet når kapasitetsforholdene, inkludert overliggende nett, er slik at det foreligger særlig høy risiko for utkobling av en kunde eller en kundegruppe.

(§ 15-2. Nettselskapenes tilbud om redusert tariff til utkoblbart forbruk UTGÅR)

§ 15-3. (Ny 15-2) Måle- og kommunikasjonsutstyr

Alt utkoblbart forbruk skal ha installert timeregistrerende utstyr. Forbrukerne kan velge å installere utstyr for fjernutkobling. Nettselskapet kan kreve at slikt utstyr installeres for utkoblbare anlegg over 25 kW.

Nettselskapet kan kreve at kostnadene til nødvendig utstyr og installasjon hos kunde dekkes av kunden. Øvrige kostnader ved måling og kommunikasjon skal dekkes av nettselskapet. For dekning av kostnader ved timemåling gjelder forskrift 11. mars 1999 nr. 301 om måling, avregning og samordnet opptreden ved kraftomsetning og fakturering av netjtjenester.

§ 15-6. (Ny 15-5) Tariffering

Ved tarifferingen av utkoblbart forbruk skal det benyttes et energiledd som minimum gjenspeiler de marginale tapkostnader. Energileddet skal tidsdifferensieres. Tidsdifferensieringen skal som et minimum være vinter dag, vinter natt/helg og sommer for sentral- og regionalnett. For distribusjonsnett skal tidsdifferensieringen være minimum sommer/vinter.

Kunder med avtale om utkoblbart forbruk, skal avregnes et fastledd. For kunder som har installert utstyr for fjernutkobling og har avtale om momentan utkobling med ubegrenset varighet skal fastleddet som et minimum settes lik de kundespesifikke kostnadene. Med kundespesifikke kostnader skal her forstås de løpende kostnader til fakturering, måling, varsling etc. For kunder med avtale om lengre varslingsstid og kortere utkoblingsvarighet skal fastleddet økes for å reflektere merverdien av å endre disse og eventuelt andre vilkår i avtalen om det utkoblbare forbruket.

Kunder med timesmåler eller maksimalmåler avregnes etter en effekttariff. Effektleddet differensieres mellom tunglast og lavlast.