

Olje- og energidepartementet
energimeldingen@oed.dep.no

Vår ref
Løvseth

Din ref

Vår dato
16.12.14

Din dato

En helhetlig energimelding. Innspill fra Samarbeidande Kraftfylke

Samarbeidande Kraftfylke (Kraftfylka) er ei interesseforening for fylkeskommunene Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms. Samarbeidet mellom kraftfylka går tilbake til 1991, mens interesseforeninga ble stifta i 2013. Foreninga sitt formål er å fremme og ivareta kraftfylkas felles interesser i kraftspørsmål og sikre at en størst mulig del av verdiskapinga blir værende igjen i de områdene der vannkraftressursene finnes og verdiene blir skapt.

Nesten 80 % av landets totale kraftproduksjon skjer i Kraftfylka. 70 % av kraftforbruket i landets kraftintensive industri finner sted her. Størstedelen av verdiskapinga basert på ren norsk kraftproduksjon skjer dermed i Kraftfylka, det meste basert på betaling fra kundene i regionene. Kraftfylka blir tilført verdier i form av konsesjonskraftrettigheter og flere har eierskapsinteresser i kraftselskaper. Samtidig har fylka ansvar for en helhetlig regional næringsutvikling. Kraftfylka er derfor svært bevisst samspillet og den gjensidige avhengigheta mellom de naturgitte fortrinnene, kraftproduksjonen, kraftforedlinga og kraftforsyninga. Foreninga er derfor svært tilfreds med at regjeringa arbeider med energimelding som har som mål å finne balansen mellom forsyningssikkerhet, verdiskaping og klima/miljø. Det som er godt for kraftfylka er godt for verdiskapinga og godt for klimaet.

Klimamål

EU har nå fastsatt sine mål for klima- og energipolitikken fram mot 2030. Målsettingene kan oppfattes som ambisiøse, men er nødvendige gitt klimascenariene. Kuttene skal tas i EU og evt støtte til kutt i utviklingsland vil komme i tillegg.

Med fastsettingen av målene, hvor kun utslippsmålet er bindende på alle nivå, signaliserer man fra EUs side at det er kostnadene ved å slippe ut CO2 som skal være hoveddriveren for utviklinga mot lavutslippssamfunnet. Kraftfylka tror at dette er riktig fokus for å legge til rette for innovasjon og finne rimeligste veg mot målet. Dagens CO2-kvotemarked er imidlertid for sterkt knyttet til økonomisk vekst og kvoteallokeringene

for sterkt knyttet til historiske utslipp til at det kan være et effektivt virkemiddel. Dette må endres fram mot 2020.

Målsettinga om andelen ny fornybar i energimiksen blir fortsatt viktig framover og det er liten grunn til å tro at det skiftet fra fossilt til fornybar vi har sett vil stanse pga at forbybarmålet ikke er bindende på nasjonalt nivå. Politikken har drevet fram en teknologisk revolusjon som ikke bare gjør fornybar kraftproduksjon mulig, men også lønnsomt. Ønsket om økt selvforsyning og mindre avhengighet av russisk gass er også viktige drivkrefter. Større innslag av fornybar kraft i det europeiske kraftsystemet vil gjøre balansekraft fra Norge mer ettertraktet og gir oss også muligheten til å importere billig kraft i perioder med overskudd i EU.

Energieffektivisering blir heller ikke i denne omgangen fulgt opp med like sterke forpliktelser som de to andre målsettingene. Dette til tross for at det samfunnsmessig sett er den rimeligste vegen mot målet. Effektivisering i industrien frigjør store energimengder til en lavere pris enn mye av den nye krafta som bygges ut. Effektivisering i hjemmene, feks bedre isolerte hus, er det tiltaket som er mest gunstig for den jevne forbruker. Effektivisering gir heller ikke det samme presset på infrastrukturen som utbygging av nye kraftverk gjør.

EU vil, i påvente av global karbonprising, fortsatt beskytte industri utsatt for karbonlekkasje for kostnadene med klimapolitikken disse ikke kan overføre til sine kunder. Detaljene i dette vil bli fulgt opp i det som etter all sannsynlighet blir et nytt klimavotetdirektiv.

EU-målene er som sådan ikke bindende for Norge. Utviklingen av EUs energimarkeder er likevel av avgjørende betydning for norsk energibransje. EUs oppfølging i form av direktiver blir også viktig og får i mange tilfeller direkte konsekvens her hjemme, som feks kvotehandelsdirektivet (EU ETS).

Kraftfylka forutsetter derfor at Norge følger opp med målsettinger som er på nivå med EUs og virkemiddel som er tilpasset dette slik at norsk næringsliv blir i stand til å følge opp sine forpliktelser og utnytte det mulighetsrom som åpner seg. Det innebærer for det første en strengere oppfølging av vårt eget Klimaforlik og de anbefalingene som kommer fra Miljødirektoret vdr dette. Vi er på etterskudd og det eneste som kan bringe oss på rett kjøll er å erstatte fossilt brensel med fornybare råvarer og elektrisk kraft. Dette vil stille store krav til norsk kraftbransje, men gir også enorme muligheter til verdiskaping. Kraft og kraftressurser blir enda viktigere enn i dag. Forvaltninga av disse likeså.

Fornybar kraft er løsningen

For det første: Det er fortsatt 50 % fossil energi i det norske energisystemet. Om vi skal kutte på nivå med EU, ikke minst foreta en større andel av kuttene hjemme, må store deler av transportsektoren og all kraftproduksjon elektrifiseres. Det vil kreve fortsatt utbygging av fornybar kraft, oppgradering av kraftnettet og effektivisering.

For det andre: Norge kan spille en rolle som bidragsyter til en avkarbonisering av Europa: Det vil kreve bygging av planlagte kabler og innenlandske forsterkninger for å støtte opp omkring dette. Kraftfylka tror at salg av balansekraft til Europa er et gunstig tiltak for klima- og verdiskaping. Det forutsetter at kablene er samfunnsøkonomisk lønnsomme og at vi får en balansert utvikling mellom utvekslingskapasitet og innenlandsk produksjon slik at kraftprisen nasjonalt ikke blir høy. Igjen: Det må satses

på økt fornybar produksjon og effektivisering i Norge og det innelandske nettet må forsterkes.

For det tredje: Norge må bruke sine kraftressurser til å produsere energiintensive varer verden trenger. Av hensyn til klimaet kan disse ikke produseres i land med forurensende kraft eller mangel på fornybarressurser. Industriutvikling fordrer god forsyningssikkerhet og lave kraftpriser. Igjen, en fortsatt utbygging av fornybar kraft, oppgradering av kraftnettet, men også tilrettelegging for miljønnovasjoner i industrien, mellom anna gjennom å erstatte fossilt karbon med biologisk.

Basisen for den norske klimapolitikken, forutsetningen for elektrifisering og dermed innenlandske kutt og vårt viktigste bidrag til avkarboniseringen av Europa er et overskudd av fornybar kraft. Det bør derfor være uomtvistet at det er elektrisk kraft som er framtidens energibærer.

Først og fremst en mulighet

Fortsatt satsing på utbygging av ny fornybar, industriell utnytting av lokale kraftressurser, en oppgradering av det norske kraftnettet og kutt i unødig forbruk er svært gunstig for kraftfylkene. Vi har store kraftverk, fornybarpotensial i form av vind, vann og biomasse og kraftintensiv industri med potensial for videre utvikling. Vi ønsker å utnytte fornybarpotensialet, vi ser at kraftsystemet da må utvikles, vi ser at nødvendige oppgraderinger av kraftnettet må skje samtidig, og vi ønsker å gjøre dette uten å bli mindre attraktiv for etableringer av kraftintensiv næringsvirksomhet. Det er i prinsippet ingen motsetninger mellom alle disse målene, de er snarere gjensidig avhengig av og styrker hverandre. Fylkene er tett på utviklinga. Som eiere og konsesjonskraftforvaltere er vi tett på aktørene i kraftbransjen, som regionale utviklingsaktører er vi tett på egne forbrukere og øvrig næringsliv. Vi ser derfor svært godt at målsettingene må balanseres gjennom nøye utvalgte virkemiddel.

Forutsetninger for balansert utvikling

Langsiktig forutsigbarhet

Fortsatt satsing på fornybar krever langsiktig forutsigbarhet for rammebetingelsene. Dette er store, langsiktige investeringer i et felles europeisk marked. Vi har de naturmessige fortrinnene, vinden, vannfallene og skogene. Forutsigbarhet bør kunne være et politisk fortrinn. Det innebærer at Energimeldingen må ha et perspektiv fram mot 2030. De store økonomiske virkemidlene må være klare i god tid før 2020. Helst bør dagens virkemiddel oppdateres å siktes inn mot det som skal komme allerede i 2015/2016.

Fortsatt satsing på fornybar kraft krever først og fremst støtteordninger på lik linje med våre naboland. Vi må aldri komme i den situasjonen igjen, at vi under felles satsinger har ulike rammebetingelser. Et stadig mer integrert Europeisk energimarked krever ytterligere harmonisering og samarbeid. Nye støtteordninger må legge til rette for innovasjon og enda bedre utnytting av de naturressursene vi sitter med. Støtte til moden teknologi må fases ut av hensyn til kostnadene til forbrukerne.

Norge bør fortsatt satse på støtte til energieffektivisering gjennom Enova. Sammenlignet med de fleste land i Europa er vi her et foregangsland. Kunnskapen og erfaringene bør

deles med EU, slik at feks støtte til effektivisering i industrien er noe som lokkes fram, ikke tvinges fram med direktiver som driver fram karbonlekkasje, også fra Norge. Forsterking av kraftnettet bidrar også til mer effektiv bruk av kraft gjennom å minimere tap i nettet.

Større fokus på regulerbar vannkraft

Utviklingen så langt viser oss at rammebetingelsene for oppgradering av eksisterende vannkraftverk i Norge sannsynligvis er for dårlige jfr vind og småkraft. Her har vi et stort potensiale som samtidig sparer oss for nye inngrep. Det bør rettes opp så snart som mulig.

Kraftfylka tror at det er riktig å vri fokuset noe bort fra mange bekker små over på utbygginger med større kraftpotensiale. Dette gir totalt sett færre naturinngrep, både til kraftverk og kraftnett. Det er en kjensgjerning at det er den regulerbare kraften som er mest verdifull, både økonomisk og for å realisere klimamålsettingene. Færre, men større utbygginger gir lavere kostnader for forbrukerne og naturen. Andre regulerbare fornybarkilder som biomasse og evt havkraft må også få større fokus enn i dag. Kraftfylka vil likevel poengtere at småkrafta spiller en viktig rolle for verdiskapinga innen landbruk og fortsatt bør kunne gjøre det.

Lokal tåleevne for utbygging satt på prøve

Hvor stort potensialet for ny fornybar kraft er vet vi egentlig ikke. Det avhenger dels av teknologiutviklingen, men også av vilje og avveieringer mot andre hensyn. Med flere utbygginger og større utbyggingstakt, vil tåleevnen for lokale naturinngrep bli satt på prøve. Kraftfylka tror at denne tåleevnen blir en av de viktigste forutsetningene for hvor stor andel av potensialet vi klarer å realisere. Vi skal ikke tåle alt, men klimautfordringene og verdiskapingspotensialet er så store at vi ser at vi må tåle mer. Vi tror at dette blir vanskelig dersom ikke en større andel av verdiskapinga blir værende igjen i de regionene der ressursene finnes og utnyttes.

Energiutredninga viste at bare 25% av de verdiene som skapes fra kraftressursene i lokalsamfunn og regioner rundt om i Norge blir igjen her. Det til tross for at 75% av verdiene stammer fra forbrukerne, som industrien, i de samme områdene. Naturressursskatten har ikke vært indeksert siden 1997 og betyr stadig mindre for kommuner og fylker. Regjeringen vil også fjerne denne for småkraftverk, til tross for at det ikke har noen som helst effekt for kraftverkene, bare er en overføring av inntekter fra kommuner og fylker til staten. For vindkraft finnes det i dag ikke regler for kompensasjon til lokalsamfunnene slik det tross alt finnes på vannkraft. Dette skaper unødig arbeid og støy omkring etableringer.

Fylker og kommuner vant ikke fram med krav om større andel av skatteinntektene fra kraftressursene sist dette var oppe til debatt. Vi tror ikke dette er politisk bærekraftig med stadig større utbyggingstakt. Kommune- og regionreformen vil i seg selv medføre at kortene må stokkes og inntektene fordeles på nytt. Alt taler derfor for en gjennomgang av rammebetingelsene for fornybarutbygging, inklusive vindkraft, som også inkluderer skattebetingelsene og fordelingene av inntektene mellom forvaltningsnivåene.

Kostnadsfordelinga ei utfordring som må tas på alvor

Regionalnettsordninga ble lagt død. Nettutjamningsordninga er så godt som faset ut. Det er tydelig at ønsket om strukturendringer er større enn frykten for konsekvensene dersom kostnadene i enkelte fylker blir større enn det folk flest er villige til å akseptere. Det er ikke godt nok når vi står foran en storsatsing på ny fornybar og historisk høye investeringer i kraftnettet. Kraftfylka deltar mer enn gjerne på en nasjonal og en europeisk klimadugnad. Vi vil gjerne utnytte fornybarressursene våre til beste for den regionale verdiskapinga. Men de forventede investeringene i det norske regionalnettet (det framtidige samlede distribusjonsnettet) som skal til for å redusere nasjonale klimagassutslipp og tilby balansekraft til Europa kan ikke betales av de få forbrukerne i Kraftfylka. For disse nettselskapene blir kostnadene for store til å kunne forsvare investeringene regionalt og lokalt, også etter nødvendige strukturendringer. Vi vil da havne i den paradoksale situasjonen at fylkene med størst fornybarpotensial blir minst attraktive for industrietableringer, og at forbrukerne i områdene som bidrar mest også må betale mest.

Kraftfylka vil foreslå følgende virkemiddel for å unngå dette:

- Deler av inntekten fra innmatingstariffen må tilfalle det nye distribusjonsnettet
- Kraftintensiv industri må likebehandles med kraftproduksjon og tarifferes likt uavhengig av tilknyttingspunkt, dvs gjennomgående tariff. Det avgjørende må være egenskapene i forbruket, ikke hvem du er kunde av. På lik linje med innmatingstariffen må deler av denne tilfalle det nye distribusjonsnettet.
- Det må opprettes et investeringsfond for nettutbygginger i områder hvor kundegrunnlaget er for lavt til å kunne finansiere viktige investeringer.
 - Slik statsstøtte til kraftinfrastruktur i grise- og kystområder er en mulighet som åpnet seg med EUs nye retningslinjer for støtte til energi- og miljø, nettopp i den erkjennelse av at normal brukerfinansiering ikke er mulig i disse områdene. Dette er en mulighet Norge bør benytte seg av. Støtten vil treffe de områdene som trenger det mest, uten å være et disincentiv til effektiv drift og ønskede strukturendringer.

Framtidas behov må styre framtidas struktur

Det er viktig at norsk kraftbransje omstiller seg og tilpasses den nye virkeligheten. Framtidas kraftsystem kan ikke preges av fortidas behov. Forbruks og produksjonsmønsteret vil endres. Store prosjekter skal løftes. Teknologi skal utvikles og implementeres. Vi må organisere oss for å møte de behovene vi ser framover i IKT-utvikling, utbyggingsbehov, raskere og bedre prioriteringer, en mer desentralisert produksjon osv, samtidig som vi må holde på konkurransefortrinn i form av lave kostnader og tariffer.

Kraftfylka har derfor i sitt høringsinnspill til rapporten om et "Bedre organisert strømmenn" støttet utvalget i flere av utvalgets forslag. Vi tror at overgangen fra forvaltning til storutbygging av både nett og produksjon krever mer nøytrale nettselskaper, med høy kompetanse og effektiv drift. Vi tror at framtidas utfordringer krever større grad av regional koordinering og prioritering, noe nøytrale regionalt koordinerende operatører kan bidra til (DSO). Vi tror det er mulig å få bedre forsyningssikkerhet uten at kostnadene blir uholdbare dersom sektoren jobber mer effektivt, og vi finner bedre modeller for kostnadsfordeling.

Hindre karbonlekkasje

Til syvende og sist må ingen av de satsingene vi nå gjør for klima, forsyningssikkerhet og verdiskaping bidra til å gjøre det mindre attraktivt å drive og utvikle kraftintensive næringer i Norge. Da heller vi barnet ut med badevannet. Klima- og energipolitikken må ikke øke risikoen for karbonlekkasje. Å tvinge industrien ut av vårt fornybarrike løser ingen problemer, snarere tvert imot, det er det nasjonale satsinger på miljønnovasjon som gjør.

Ett er at nedlegging av industri vil skape nye problemer med balansen i kraftnettet som i dag er bygget rundt konseptet vannkraftverk/industriforbruk. Kortreist kraft og foredla kraft er fortsatt det som gir størst energieffektivitet, flest arbeidsplasser og størst verdiskaping. I Norge har vi også muligheten til å lokke til oss nye etableringer og nye kraftintensive næringer. Overskudd av fornybar kraft vil også i framtida være et uvurderlig konkurransefortrinn.

For å sikre fortsatt industriell verdiskaping på basis av fornybarressursene må følgende på plass:

- Vi må håndtere fordelingsvirkningene av satsingene på mellomlandsforbindelser og fordele kostnadene i distribusjons/regionalnettet annerledes enn i dag, slik det er skissert over.
- Avgiftsnivået på datalagringssentre på være på likt nivå som i våre naboland. Handlingsrommet innafor energiskattedirektivet må utnyttes.
- Norske myndigheter må bidra til at karbonlekkasjemekanismene i EUs kvotehandelsdirektiv (ETS) blir bedre tilpasset norske forhold og bransjer. Der ligger djevelen begravet i detaljene. I dag har mange miljøeffektive norske bedrifter høy eksponering for CO₂-kostnadene pga feil innretning av retningslinjene.
- Norske myndigheter må følge opp det handlingsrommet EU lager innafor ETS og videreføre CO₂-kompensasjonsordningen så lenge som nødvendig for å unngå investeringslekkasje fra land med streng regulering til land uten CO₂-prising.
- Vi må tåle at nasjonale utslipp og energibruk øker ved nyetableringer og utvidelser, dersom de globale utslippene og energibruken synker ved at det bygges industri i Norge heller enn i land med mangel på fornybare ressurser.
- Vi må legge til rette for industriell utnytting av biologisk karbon. Også her sitter Kraftfylka med et voksende potensiale, bokstavelig talt.

Konklusjon

Kraftbasert verdiskaping er viktig for Kraftfylka. Vi tror at disse fylka kan bidra ytterligere til at Norge skal nå sine klimapolitiske målsettinger og til nasjonal verdiskaping. Vi ser at elektrisk kraft er framtidens energibærer og det som skal bidra til kutt i innenlandske CO₂-utslipp gjennom massiv elektrifisering. Vi ser at norsk regulerbar kraft kan bidra til avkarbonisering av Europa og norsk verdiskaping. Vi ser at foredling av krafta lokalt kan bidra til klimavennlig produksjon av varer verden trenger. Vi ser at fornybarsatsing kan bidra til nødvendig utbygging og oppgradering av det norske kraftnettet og dermed etterlenget styrking av forsyningssikkerhet og lavere energitap. Vi ser muligheter.

Forutsetningene er at en større andel av verdiene blir værende igjen der ressursene finnes og verdiskapinga skjer. Uten det er det vanskelig å skape lokal aksept for det som

faktisk er lokale naturinngrep. Forutsetningen er at forbrukerne i fornybarregionene ikke alene må ta hele regninga for en nasjonal og europeisk satsing. Iveren etter å drive fram strukturendringer kan ikke være et hinder i søking etter løsninger på den utfordringen. Iveren etter å redusere utslipp nasjonalt kan heller ikke legger hindre i veien for at gammel og ny industri kan foredle våre fornybarressurser der de produseres, når dette faktisk reduserer utslipp og energibruk globalt.

Mulighetene ser vi komme, utfordringene gjenstår å håndtere.

Toini Løvseth

Per Gunnar Sveen

Daglig leder

Styreleder, Fylkesrådsleder Hedmark