

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148
0033 Oslo

Dato: 15. mars 2017
Kontaktperson: Audun Wiig

Høringssvar fra KS Bedrift:

EUs Vinterpakke – clean energy for all europeans

KS Bedrift er arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for rundt 500 lokalt og regionalt eide bedrifter. Flesteparten av disse selskapene er i offentlig eie. KS Bedrift har næringspolitisk virksomhet for bransjeområdene energi, avfall, havner og brann- og redning.

Energibedriftene i KS Bedrift er engasjert i hele verdikjeden, med en viss overvekt av nettselskap på distribusjonsnivå.

Innholdet i EUs vinterpakke berører den norske energisektoren.

1. Sammendrag

På vegne av våre medlemsbedrifter stiller KS Bedrift seg hovedsakelig positiv til innholdet i EUs Vinterpakke. Overordnet er vår vurdering at Vinterpakken innebærer et reelt skritt mot dekarbonisering av det europeiske elektrisitetssystemet, gjennom fire sentrale grep: større vekt på markedsmekanismer, mer fornybar energi, bedre beskyttelse av konsumentenes rettigheter, og større vekt på grenseoverskridende handel og løsninger.

KS Bedrift er skeptisk til vektleggingen av, og økte krav til energieffektivisering. Vi mener kravene som stilles i Vinterpakken vil være et unødvendig dyrt tiltak. Slike krav bidrar til ytterligere å undergrave EU ETS-systemet, som vi mener bør være en sentral mekanisme for å sikre utslippskutt og dekarbonisering i kvotepliktig sektor.

KS Bedrift er også skeptiske til flere grep som foreslås for harmonisering av de europeiske energimarkedene, ettersom vi frykter at flere av disse grepene vil overføre makt og myndighet til overnasjonale myndigheter, delvis også pulverisere ansvarsforhold. Det er særs viktig at den videre utviklingen i Europas energipolitikk åpner for lokale løsninger. Norge, hvor 98% av elektrisitetsproduksjonen er fornybar, er i europeisk sammenheng i særstilling.

KS Bedrift er også skeptisk til flere andre grep som foreslås i markedsdirektivet. Vi frykter at forslagene knyttet til «energy communities», lokale samfunn som produserer, distribuerer og omsetter egen energi, vil føre til at kundegrupper kopler seg fra nettet. Dette vil være samfunnsøkonomisk negativt.

Vi mener også at inndelingen av budområder må være fleksible, for ikke å undergrave eksisterende handelssamarbeid mellom Norge og andre europeiske land. Videre må landene kunne disponere flaskehalsinntekter fra utenlandsforbindelser som de selv ønsker.

2.0 Retning og fokus i Vinterpakken

Overordnet mener KS Bedrift at Vinterpakken vil føre det europeiske energisystemet i positiv retning. Med henvisning til Vinterpakkens størrelse og omfang vil en dyptgående vurdering av pakkens innhold være svært ressurskrevende. Forslagene preges av kryssreferanser, hvor ulike politikkområder både henviser til – og påvirker – hverandre.

Blant Vinterpakkens overordnede, positive trekk vil vi nevne.

- Strengere begrensninger på bruken av priskontroller vil føre til at riktige prissignaler gis til sluttbrukerne. KS Bedrift mener at elektrisitet bør prises i henhold til reell verdi.
- Knyttet til dette mener vi opphevelse av forrang i nettet for fornybare kilder basert på moden teknologi er positivt.
- Sluttbrukernes medvirkning i elektrisitetsmarkedet er et positivt steg. Vi mener dette vil gi betydelige bidrag til en dekarbonisering av det europeiske energisystemet.
- Strengere begrensninger på nasjonale kapasitetsmekanismer og opprettelsen av grenseoverskridende deltakelse i slike mekanismer er et forslag KS Bedrift støtter. Det foreslåtte taket på tillatte utslipp fra kraftverk som deltar i slike mekanismer er positivt, ettersom det effektivt vil stanse bygging av nye kullkraftverk i Europa.
 - I denne sammenhengen vil vi understreke at EU ETS-systemet er den mest sentrale mekanismen for dekarbonisering i kvotepliktig sektor. En reell pris på CO₂-utslipp bør være verktøyet for dekarbonisering. I fraværet av et fungerende kvotemarked mener vi imidlertid at nye verktøy må tas i bruk.
- Integrasjon i et europeisk energimarked gjennom utenlandskabler og handel er viktig for at elektrisitet benyttes hvor den trengs, og produseres hvor den er billigst. Budsoner, som beskrives i Vinterpakken, må imidlertid ikke undergrave eksisterende samarbeid og handel i energisektoren.

Samtidig ønsker KS Bedrift å påpeke at Vinterpakken innebærer svært detaljerte reguleringer av en rekke forhold. Vi mener innholdet på flere punkter undergraver det nasjonale handlingsrommet. Vi mener det er viktig å opprettholde et slikt handlingsrom, ettersom sentrale trekk ved de ulike europeiske energisystemene varierer sterkt.

3.0 Energieffektiviseringsdirektivet

3.1 Posisjon

KS Bedrift sier seg enig i Vinterpakkens utsagn om at energieffektivitet – energi som ikke brukes – er den billigste formen for energi. Likevel mener vi en skjerping av kravene til effektivisering undergraver andre politikkområder på energifeltet, og er til ulempe for norske interesser.

For det første mener KS Bedrift at kostnadene forbundet med de skjerpede kravene til energieffektivisering er uforholdsmessig høye. Dette innebærer kostnader som vil kunne svekke konkurransedyktigheten til virksomheter.

For det andre mener KS Bedrift at direktivet ikke er i overensstemmelse om det norske målet om «å ta krafta i bruk». Energieffektivisering i samtlige sektorer vil bidra til å undergrave økonomien i norsk fornybarproduksjon. Herunder vil KS Bedrift påpeke at den foreslåtte reduksjonen i primærenergifaktor innebærer negativ diskriminering av fornybar kraftproduksjon, som norsk vannkraft.

For det tredje mener KS Bedrift at energieffektiviseringsdirektivet vil tjene til å undergrave EU ETS-systemet ytterligere. Utsiktene til et fungerende CO2-marked forringes.

3.2 Forslag til Oed

KS Bedrift mener Olje- og energidepartementet bør arbeide for at bestemmelser om nasjonal fleksibilitet og handlingsrom innlemmes i fornybardirektivet. Land med høy andel fornybarproduksjon er tjent med å kunne fastsette nasjonale standarder for energibruk og primærenergifaktor.

4.0 Markedsdesign - posisjon

4.1 Kapasitetsmekanismer

Som nevnt over mener KS Bedrift at forslagene knyttet til regionale kapasitetsmekanismer er positive. KS Bedrift er i prinsippet tilhenger av det såkalte «energy only»-markedet, hvor elektrisitet prises i henhold til tilbud og etterspørsel. Perioder med lav energiproduksjon vil føre til raske prishopp, noe som kan dempes ved bruk av mekanismer for flytting av last og forbrukerfleksibilitet. Vi ser imidlertid at innføring av fullstendige markedsprinsipper i elektrisitetsmarkedet vil være vanskelig – om ikke umulig – å gjennomføre i dagens Europa. Regionale kapasitetsmekanismer innebærer dermed et riktig steg på veien mot et grønnere energisystem.

At utslipp ikke må overskride 550 gram CO₂/ kWh for at et kraftverk som skal bygges skal kunne motta kapasitetsmekanismestøtte, er positivt. Dette vil være et effektivt tiltak mot bygging av nye kullkraftverk. Vi mener imidlertid Vinterpakken bør understreke at utslipp bør måles per time bruk,

ikke som et gjennomsnitt over tid (ettersom et kraftverk som mottar kapasitetsmekanismestøtte ikke vil være i kontinuerlig produksjon).

4.2 Fornybar produksjon og forrang i nettet

KS bedrift er skeptisk til at det vil være fortsatte støttemekanismer i sving for å tilrettelegge spesielt for at modne fornybarteknologier deltar i markedet (Artikkel 16(2)). Vi mener dette bidrar til å undergrave forsøkene på å opprette et integrert kraftmarked i Europa.

Vi mener også at Vinterpakken foreskriver en negativ diskriminering av sentralt produsert fornybar energi til fordel for lokal fornybar energiproduksjon. Dette innebærer at mindre effektiv teknologi vil kunne dominere på bekostning av mer effektiv fornybarproduksjon.

At alle aktører med unntak av plusskunder skal få balanseansvar er et positivt forslag. Imidlertid mener KS Bedrift at grensen for installert effekt før balanseansvar inntreffer, 500 kW, er unødvendig høy. Vi mener denne grensen bør senkes betraktelig.

Ettersom Vinterpakken tilsier at små volumer av lokalt produsert fornybar energi vil ha forrang i nettet, stiller vi spørsmål ved hvorvidt dette også vil gjelde på et aggregert nivå – hvor små fornybarprodusenter benytter seg av aggregatorer for å selge produksjon videre. Dette vil kunne føre til at mer betydelige volumer fornybar produksjon får forrang. Dette har blant annet betydning for de såkalte Energy Communities som Vinterpakken tilrettelegger for. Når slike energisamfunn i henhold til regelverket kan installere kapasitet tilsvarende 18MW i året, vil en slik forrang være et betydelig brudd med regelen om opphevelse av forrang og prioritert aksess.

4.3 DSO-organ

KS Bedrift stiller seg avventende til DSO-organet som skal opprettes i henhold til Vinterpakken. Mens vi stiller oss positive til bedre prosedyrer for samhandling mellom TSOer og DSOer, mener vi organet kan vise seg å bli for innflytelsesrikt. Dette er spesielt ettersom organet skal fremstille forslag til såkalte Network Codes på distribusjonsnivået, detaljerte regler som blant annet vil dreie seg om tariffering i nettet. Slike Network Codes skal deretter legges frem for ACER, den paneuropeiske «elektrisitetsregulatoren».

Vi mener flere forhold er uheldige i denne sammenhengen:

- Med Energieffektiviseringsdirektivet i mente, frykter vi at Network Codes knyttet til tariffering vil bli verktøy for energieffektivisering. Om dette skjer vil innføringen av effekttariffer, slik det i dag forberedes av NVE, bli vanskelig. Effekttariffer gir ingen incentiver til energieffektivisering.
- Det er uklart hvordan prosedyrer for stemmegivning i dette organet vil utformes. Dersom stemmer vektes på bakgrunn av antall kunder, vil Norge – som har et stort antall små distribusjonsselskap – få svært liten innflytelse i organet.

- Organiseringen på distribusjonsnivå er svært ulik mellom europeiske land. Videre er tariffing i stor grad tilpasset nasjonale og lokale forhold. Vi mener det foreslåtte organet ikke må innskrenke det nasjonale handlingsrommet til å fastlegge tariffer og andre bestemmelser på distribusjonsnivå.

4.4 Energy communities

KS Bedrift stiller seg skeptisk til forslagene knyttet til energy communities, og mener oppmuntringen til slike energisamfunn vil kunne innebære en utvikling som er samfunnsøkonomisk uheldig.

KS Bedrift mener vinterpakkens innhold om Energisamfunn er uklart, og har flere spørsmål knyttet til disse. I tillegg til spørsmålet om slike samfunn kan opparbeide prioritert adgang til nettet, er andre spørsmål det er viktig å besvare som følger:

- Kan et nettselskap på distribusjonsnivået være medlem av et slikt «energisamfunn»?
- Selv om medlemslandene i henhold til teksten vil ha frihet til å avgjøre hva som er et energisamfunn, kan kraftlag (organisert som kooperativer) dekkes av definisjonen? I Vinterpakkens Impact Assessment var slike kraftlag utelatt.
- Mens deltakelsesrettigheter og aksjer i slike energisamfunn kan være helt eller delvis eiet av «lokale offentlige representanter», er kommunale myndigheter her medregnet?
- Om så er tilfelle, er ikke lokale myndigheter, som eiere, tillatt å ta overskudd fra aktivitetene i energisamfunnene?

I tillegg vil KS Bedrift påpeke at det er svært viktig at slike energisamfunn gjennom lovgivning ikke oppmuntres til å kople seg fra nettet. Dette vil innebære at regningen for et bestående, nasjonalt nett vil måtte bæres av færre aktører. Risikoen for «stranded assets» er reell. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil dette innebære en svært uheldig utvikling.

4.5 Aggregatorer

Vinterpakkens forslag knyttet til aggregatorer er uklar. I Norge, som i flere andre europeiske land, kan ikke aggregatorer fungere som uavhengige tilbydere, ettersom de også vurderes å være balanseansvarlige.

Ettersom Vinterpakken understøtter en desentralisering av energiproduksjon og legger opp til mer robuste «demand response»-mekanismer, vil aggregatorrollen kunne bli mer sentral. Vår posisjon er at dersom aggregatorer skal bli ansett som uavhengige aktører – altså at aggregatorene ikke har balanseansvar – kan ikke selger bli tvunget til å ta ansvar for ubalanser som kan dukke opp ved plutselig reduksjon i etterspørsel.

4.6 Budsoner

I Vinterpakken er de nordiske landene definert som en budsone. Vi mener det er svært viktig at inndelingen ikke undergraver eksisterende handelsforhold mellom Norge, Tyskland, Nederland og Storbritannia.

4.7 ROC, ACER og systemansvar

Med forslaget om opprettelsen av regionale operasjonssentre (ROC), søker kommisjonen å intensivere eksisterende samarbeid på tvers av landegrensene mellom transmisjonssystemoperatørene (TSOer). Disse organene skal overvåkes av nasjonale regulatorer og av ACER.

KS Bedrift mener dette er en svært uheldig utvikling ettersom overføring av myndighet til slike organer innebærer å gjøre ansvarsforholdene uklare og trekke kompetanse ut av TSOer. Dette kan bidra til å svekke sikkerheten og stabiliteten i energisystemet.

KS Bedrift mener hele konseptet ROC bør erstattes med regionale sikkerhetskoordinatorer (RSCs) som støtter frivillig samarbeid.

4.8 Flaskehalsinntekter

KS Bedrift er kritisk til forslaget om at inntekter fra utenlandsforbindelser skal settes til side i et fond for å finansiere nye forbindelser.

- Først og fremst mener vi at de ulike landene selv må kunne avgjøre hvordan inntektene disponeres. Dette fremstår som et sentralisert grep som undergraver det lokale perspektivet som dominerer i andre deler av Vinterpakken. Norge har benyttet flaskehalsinntekter for å redusere nettleien. Dersom dette ikke lengre blir mulig, vil det føre til økt nettleie for norske brukere.
- For det andre er europeiske TSOer jevnt over svært godt kapitalisert og nyter høy kredittverdighet. KS Bedrift ser dermed ikke behov for fondene som foreslås opprettes.

4.9 Standardisering

Vinterpakken foreskriver innføring av standarder på en rekke felt, blant annet for målere og datahåndtering. KS Bedrift mener det er ytterst viktig at Europa tar hensyn til den varierende modenheten i bruken av slike verktøy i ulike europeiske land. Norge ligger langt fremme sammenliknet med en del av landene på kontinentet. Det er dermed svært viktig at nye standarder på europeisk nivå ikke reduserer verdien av gjennomførte eller nært forestående investeringer. KS Bedrift mener at det som et minimum må gjennomføres vurderinger av kost-nytte i samtlige berørte land før standarder innføres.

4.10 Forslag til Oed

KS Bedrift mener Olje- og energidepartementet bør vurdere å fremme følgende punkter:

- OeD bør arbeide for at sentralt produsert fornybar energi ikke diskrimineres til fordel for lokalt produsert energi. Oed bør fremme at bestemmelser knyttet til forrang i nettet (priority dispatch) strykes fullstendig, uavhengig av volum.
- Olje- og energidepartementet bør arbeide for at det foreslåtte DSO-organet blir en «minimumsløsning», ved at organets myndighet til å utforme Network Codes på distribusjonsnivå begrenses av nasjonal myndighet på dette feltet. Stemmegivning i organet bør ikke vektes på bakgrunn av antall kunder.
- Olje- og energidepartementet bør fremme en konkretisering av forslagene knyttet til lokale energisamfunn, og at slike energisamfunn gjennom europeisk lovgivning ikke mottar fordeler på bekostning av øvrige produsenter og nett.
- Dersom aggregatorer skal kunne operere uavhengig av andre aktører i elektrisitetsmarkedet, kan ikke selger tvinges til å ta ansvar for ubalanser som dukker opp ved plutselig reduksjon i etterspørsel.
- Oed må være oppmerksom på at standarder kan redusere verdien av investeringer og løsninger i Norge. Departementet bør kreve at det gjennomføres vurderinger av kost-nytte i samtlige berørte land før de kan anses som bundet av nye standarder.
- Landene må selv kunne velge hvordan flaskehalsinntekter fra utlandsforbindelser disponeres.
- Budsoner må ikke redusere verdien av eksisterende handelssamarbeid.
- ROCer bør ikke opprettes. Departementet bør heller fremme frivillige samarbeidsløsninger gjennom regionale sikkerhetssentra (RSCs).

Med vennlig hilsen,



Asle Strand
Fagleder KS Bedrift Energi