

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
08 / 03599 - 72	
DATO 10 FEB. 2009	
AN	EKSP.

Det kongelige Olje- og energidepartement
Postboks 8148 dep.
0033 OSLO

Enova SF
Abels gate 5
NO-7030 Trondheim

www.enova.no
tel 73 19 04 30
fax 73 19 04 31
post@enova.no

org.nr. 983609155
bank 4200 20 86187

Dato:
30.01.2009

Vår ref:
08/867-2/JMU

Deres ref:
08/03599-10

Arkivkode:
N1-AN, N2-AAHØR, N3-
UTRD3

Høringsuttalelse - endringer i energiloven

Vi viser til brev datert 09.12.2008 fra Olje- og energidepartementet med anmodning om uttalelse til forslag til endringer i energiloven.

Enova har med interesse lest departementets forslag. Vi oppfatter det slik at endringene omfatter fire forhold:

- Konesjonsplikt for lavspennings fordelingsnett
- Konesjonær av elektrisk nett skal eie og drive nettet (krav om eierskap)
- Fjernvarmeanlegg kan ikke bygges, eies eller drives uten konesjon (krav om eierskap)
- Tilknytningsplikt og plikt til å investere i nett for å knytte til ny produksjonskapasitet og nytt / økt forbruk

Alle disse forholdene er delvis relevante for Enovas virksomhet, og vi vil derfor kommentere endringsforslaget ut fra vår synsvinkel.

1. Konesjonsplikt for lavspennings fordelingsnett

Det er i dag konesjonsplikt for høyspenningsanlegg (over 1000 Volt). Det foreslås nå også konesjonsplikt for lavspenningsnett (inntil 1000 Volt). Dette skyldes flere forhold, bl.a hensyn til kvalitet og sikkerhet, men også for å hindre at energiforbrukere kan bli "innestengt" bak private nettanlegg slik at de ikke får fri adgang til kraftmarkedet.

Dette forslaget berører Enova i liten grad, men det kan ha noe betydning for vårt arbeid med energieffektivisering for eksempel i borettslag, kjøpesentre og andre større bygningskomplekser.

Enova er enig i at den enkelte sluttbruker må sikres fri adgang til kraftmarkedet, men det bør heller ikke legges hindringer i veien for at for eksempel et borettslag i fellesskap kan gjennomføre tiltak for å effektivisere energibruk og styre energibruken gjennom felles måling og datainnhenting.

En eventuell konesjonsplikt for lavspente fordelingsnett må ikke føre til at det legges unødige hindringer i veien for at forbrukerne kan gjennomføre effektiviseringstiltak og bygge styringssystemer for energibruket.

Vi savner en mer presis definisjon av begrepet lavspent fordelingsnett. Uten en slik definisjon ser vi for oss at det kan oppstå tvil om tolkningen. Et jordkabel- eller luftledningsnett i et boligområde har i hovedsak samme funksjon som det interne nettet i en boligblokk eller et forretningsbygg. Vi antar imidlertid at nettet i boligområdet skal komme inn under konsesjonsplikten og at det interne nettet i boligblokkene ikke skal pålegges konsesjonsplikt. Dette må beskrives eller defineres bedre hvis det skal vedtas konsesjonsplikt.

Ut fra Enovas erfaringer og synsvinkel kan vi ikke se at det er nødvendig å innføre konsesjonsplikt for lavspente fordelingsnett.

2. Konsesjonær av elektrisk nett skal eie og drive nettet (krav om eierskap)

OED (og NVE) ønsker at netteier skal inneha konsesjon og drive nettet i egen regi. Dette begrunnes med bl.a beredskapshensyn. Det er erfart at flere nettselskaper selger ut nettanlegg og leier disse tilbake, sannsynligvis av skattemessige årsaker. Dette fører til uklare ansvarsforhold som departementet ønsker å unngå.

Det eksisterer et betydelig lavspent ledningsnett for strømforsyning til veglysanlegg og andre utendørs lysanlegg med mer. Vi er kjent med at det i enkelttilfeller har oppstått uenighet om eierskap, driftansvar mv for slike anlegg.

Enova har for øvrig ikke oppdrag eller aktiviteter som i vesentlig grad påvirkes av dette endringsforslaget, og vi har derfor ikke bemerkninger til dette.

3. Fjernvarmeanlegg kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon (krav om eierskap)

Dette er egentlig samme problemstilling som den forrige, men er viktigere for Enova fordi vi gir investeringsstøtte til fjernvarmeanlegg. Det nye kravet vil sikre at vi gir støtte til konsesjonær som gjennomfører utbygging, innehar eierskap og forestår drift av anlegget.

Enova har ikke registrert vesentlige problemer hittil med at for eksempel eierskap og driftansvar er lagt til forskjellige selskaper, men det vil være en fordel for Enovas saksbehandling og oppfølging av økonomisk støtte til fjernvarmeanlegg at det er ett og samme selskap som har konsesjon, bygger, eier og driver anleggene. Den foreslåtte lovendringen vil redusere mulighetene for at rene prosjektutviklingsselskaper vil finne det interessant å søke konsesjon og planlegge en utbygging for deretter å selge prosjektet til et annet selskap. Dette kan være positivt for å unngå unødig ressursbruk, men kan også dempe interessen for starte arbeidet med å bygge fjernvarmeanlegg.

Enova er positiv til forslaget om at konsesjon for fjernvarme omfatter bygging, eierskap og drift av anlegget.

4. Tilknytningsplikt og plikt til å investere i nett for å knytte til ny produksjonskapasitet og nytt / økt forbruk

Dette er sannsynligvis den viktigste endringen for Enovas virksomhet. Nettselskapene skal pålegges en plikt til å knytte til ny produksjon og nytt/økt forbruk. I dag kan nettselskapene nekte tilknytning av for eksempel småskala vannkraft hvis nettet ikke har ledig kapasitet eller at kostnadene med forsterkning blir store. Det foreslås nå en plikt til å tilknytte nye anlegg og om nødvendig investere i nettanlegg. Det åpnes for unntak fra plikten hvis nettselskapet kan påvise at tiltaket ikke er samfunnsmessig rasjonelt. Dette begrepet er ikke definert, og det må derfor klargjøres om dette er ensbetydende med samfunnsøkonomisk lønnsomt eller om det har en annen og videre betydning.

Enovas erfaringer på dette området er hovedsakelig knyttet til vindkraft, men vi mottar jevnlig informasjon om problemer ved tilknytning av vannkraft og annen fornybar kraftproduksjon. Våre etterfølgende kommentarer er primært knyttet til produksjon, og i mindre grad forbruk.

Enova mener det bør være et mål å komme fram til lovbestemmelser og rammevilkår som sikrer adgang til nettet på mest mulig likeverdige og forutsigbare vilkår, både juridisk og økonomisk.

Endringen vil sikre for eksempel småskala vannkraft og vindkraft juridiske rettigheter til nettdagang, og Enova er positiv til dette. Det er imidlertid ikke åpenbart at de økonomiske betingelsene for tilknytning blir bedre. Så vidt vi forstår kan nettselskapet fortsatt kreve hel eller delvis dekning av kostnadene med tilknytning, men at det nå må forholde seg til reglene for anleggsbidrag. Reglene for beregning av anleggsbidrag blir derfor av svært stor betydning.

Enova er i store trekk enig i situasjonsbeskrivelsen slik den er lagt fram i høringsnotatet. Dette notatet berører imidlertid i liten grad de bakenforliggende årsakene til at dagens lov og forskrifter ikke fungerer tilfredsstillende. Vi tillater oss derfor å knytte noen kommentarer til disse årsakene og til mulige endringer som kan iverksettes for å redusere problemene, selv om dette i stor grad må skje gjennom etterfølgende endringer i forskrifter til loven.

Organisering av nettvirksomheten

Etter vår oppfatning er problemene knyttet til organiseringen av nettvirksomheten og det økonomiske reguleringsregimet som nettselskapene er underlagt.

Nettvirksomheten i Norge er organisert i svært mange små enheter og i 3 nettnivåer – sentralnett, regionalnett og distribusjonsnett. Med nesten 20 års erfaringer etter at monopolvirksomheten ble utskilt i egne enheter bør det være på tide å vurdere om dette er en hensiktsmessig organisering. Det bør konkret vurderes om en del av regionalnettet tariffmessig og økonomisk bør overføres til sentralnettet, og at de øvrige deler av regionalnettet slås sammen med distribusjonsnettet, dvs en reduksjon til 2 nettnivåer. Dette ville sannsynligvis forbedre mulighetene for å få knyttet nye vindkraftanlegg til nettet på likeverdige vilkår, ved at de fleste prosjektene blir stilt overfor Sentralnettets betingelser og tariffier.

Enkelte områder, spesielt på Vestlandet, har mange potensielle småskala vannkraftanlegg som ønskes knyttet til det lokale distribusjonsnettet. Det er forståelig at dette kan skape tekniske og økonomiske problemer for de lokale nettselskapene, og at det blir vanskelig å håndtere flere anlegg som ønskes tilknyttet på ulike tidspunkt. Det er også forståelig at OED i sitt høringsnotat ser betenkelighetene med at energiforbrukerne tilknyttet dette nettselskapet skal påføres ekstrakostnader for å knytte ny produksjon til nettet.

Problemene kunne blitt redusert hvis nettvirksomheten var organisert i større enheter, og myndighetene bør derfor vurdere om betingelsene ved fusjon eller oppkjøp av nettvirksomhet i tilstrekkelig grad stimulerer til en effektiv organisering av nettvirksomheten. Alternativt til en slik omstrukturering av nettselskapene kan det vurderes om ordningen med fellesnett bør videreutvikles og benyttes i langt større grad enn hittil.

Finansiering av nettutbygging og dekning av kapitalkostnader - fordeling av kostnader ved tilknytting av ny produksjon.

NVE hadde høsten 2008 ute på høring et forslag til endring av forskrift om inntektsramme knyttet til nyinvesteringer i nettet, slik at inntektsrammen blir justert fra og med samme år som investeringen gjennomføres (uten tidsforsinkelse).

Denne endringen vil virke positivt, men vil bare i begrenset grad løse problemene ved tilknytning av ny produksjon.

For å sikre markedsadgang til ikke-diskriminerende og objektive tariffer og vilkår bør det i tillegg til å innføre tilknytningsplikt også innføres investeringsplikt for nettselskapene. Regimet for nettvirksomheten bør vurderes endret slik at kostnadene med tilknytning av ny produksjon i større grad blir dekket av fellesskapet, dvs over nett-tariffene. Dette betyr at inntektsrammen må kunne økes for å dekke kapital- og driftskostnader for nettselskapene for ny nettutbygging og nettfosterkning.

Hittil har reguleringsregimet virket restriktivt på nye nettinvesteringer for å knytte til ny produksjon. Nettselskapenes evne og motivasjon for å investere begrenses av at investeringen kan slå negativt ut i NVEs effektivitetsmåling og dermed føre til redusert inntektsramme og avkastning. Det bør vurderes endringer som øker nettselskapenes muligheter til å unngå økonomisk tap på grunn av nytilknytninger. Risiko for overinvesteringer er lav, og bør uansett overvåkes og håndteres på andre måter enn bare ved å "straffe" økonomisk.

Økte inntektsrammer vil imidlertid føre til økte tariffer for forbrukere og produsenter i nettselskapets område. Dette kan i enkelte områder være svært uheldig, spesielt hvis økt produksjon fører til økte tariffer for energibrukerne i vedkommende nettselskaps konsesjonsområde. Dette problemet kan delvis dempes ved en endring av tariffene slik at en større andel av nettkostnadene belastes produsentene, men dette er neppe en tilfredsstillende løsning alene.

En mer virkningsfull metode for å få overført kostnadene på fellesskapet kan være å innføre bestemmelser om at nettinvesteringer for å knytte til ny produksjon (og forbruk) kan belastes sentralnettet, helt eller delvis. Dermed kan regionale ulemper og problemer og kostnader fordeles på alle landets produsenter og forbrukere. Inntektsrammen for Sentralnettet må selvsagt oppjusteres tilsvarende.

Den økonomiske omfordelingen av kostnader kan i praksis integreres i dagens system med oppgjør mellom de enkelte nettnivå og nettselskaper. Det må selvsagt innføres forskrifter/regler for en slik ordning, og det må for eksempel også vurderes hvilke kostnader som skal inngå, og om det skal skje ved et engangsoppgjør eller et løpende/årlig oppgjør over en periode.

Generelt bør det vurderes om dagens insentivregulering med sterk fokus på effektiv drift bør erstattes av en regulering med mer fokus på praktisk styring der formålet bl.a må være å få bygd ut et funksjonelt nett med tilstrekkelig kapasitet og riktig kvalitet.

Produksjonsradialer – radielt eller masket nett

Kostnadene med å bygge overføringsledning fra en ny produksjonsenhet til nærmeste nettilknytningspunkt bør normalt dekkes av produsenten i sin helhet (produksjonsradial). Ledningen bør imidlertid eies og drives av nettselskapet, bl.a for å sikre senere tilknytning av andre nettbrukere. Det bør derfor også finnes regelverk som sikrer produsentene hel eller delvis tilbakebetaling hvis ledningen på et senere tidspunkt blir benyttet av flere.

Hvis tilknytning av ny produksjonskapasitet medfører fordeler for nettselskapet i form av reduserte nettap, bedre leveringssikkerhet for bestående kunder eller andre driftsmessige fordeler, bør det også være slik at nettselskapet dekker en andel av kostnadene med investering i nye produksjonsradialer.

Det kan oppstå tvil og uenighet om hvordan en ny produksjonsenhet skal tilknyttes nettet, for eksempel kan det finnes flere aktuelle tilknytningspunkter som medfører ulike lengder og kostnader for ledningen. Her bør nettselskapet, som er konsesjonær, ha myndighet til å fastsette hvilken løsning som skal velges (eventuell klagerett til NVE).

Så vidt vi har forstått gjeldende regelverk for anleggsbidrag skal det normalt ikke kunne kreves anleggsbidrag i masket nett. Dette er sannsynligvis et for upresist og utilstrekkelig kriterium. Det bør finnes andre og mer presise formuleringer for en eventuell avgrensning av reglene for å kreve anleggsbidrag. Hvis det innføres andre metoder for fordeling av nettkostnader (se foran), kan imidlertid behovet for mer presise kriterier bli redusert eller bortfalle. Reglene for anleggsbidrag bør av andre hensyn, bla. ved tilknytning av nytt/økt forbruk videreutvikles og presiseres.

Oppsummering vedrørende tilknytningsplikt og finansiering av nettutbygging.

Enovas kommentarer er hovedsaklig basert på forhold vedrørende tilknytning av ny produksjonskapasitet.

- Enova er enig i at det innføres tilknytningsplikt og investeringsplikt
- Enova mener at det bør vurderes om en større andel av nettkostnadene bør finansieres over nettselskapets regnskap og inntektsramme.
- Det bør legges til rette for endringer i nettorganiseringsregime, f.eks med å endre antall nettnivå fra 3 til 2, bedre rammevilkår for fusjon av nettselskaper og økt bruk av ordningen med fellesnett.
- Kostnaden med tilknytning av ny produksjonskapasitet og nytt/økt forbruk bør i sterkere grad belastes fellesskapet gjennom endringer i inntektsramme og det bør vurderes å innføre regler om overføring av kostnader fra distribusjons- og regionalnett til Sentralnettet.
- Produksjonsradialer bør normalt dekkes av produsent, men med betydelige unntaksbestemmelser når nettselskapet og andre nettbrukere oppnår gevinst eller besparelser som følge av den nye tilknytningen.
- Reglene for å fastsette anleggsbidrag må videreutvikles og forbedres.

5. Konklusjon

Enova har ikke konkrete innvendinger til de foreslåtte endringer i energiloven, men vi vil påpeke at det etterfølgende arbeid med forskrifter blir svært viktig, spesielt angående endringer i nettregeringsregimet og retningslinjer for beregning av anleggsbidrag.

Med vennlig hilsen
Enova SF


Øyvind Leisstad
Avdelingsdirektør


Jens Musum
Seniorrådgiver