

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep,
0033 Oslo

Dato: 29.1.2009

Deres ref: 08/03599-10

Høringsuttalelse fra Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK) om endringer i energiloven

Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK) viser til høringsbrev med høringsnotat fra Olje- og Energidepartementet (OED) av 9.12.2008, med forslag til endringer i energilovens kapittel 3 og 5.

Av de fremlagte lovendringsforslag vil LNVK først og fremst uttale seg om forslag til ny § 3-4 om tilknytnings- og investeringsplikt for produksjon.

Finansiering av utbygging og økt nettkapasitet er ikke gjenstand for lovendringer i dette høringsforslaget, selv om dette er et grunnleggende premiss for videre utbygging og utvikling av nettet, og dermed også utbygging av vindkraft og annen ny fornybar energi. Finansiering er helt sentralt for nettilknytning og utbygging av nettkapasiteten, og er omtalt i høringsnotatet. LNVK vil i denne høringsuttalelsen også uttale seg om dette.

Manglende samordning av endringer i energiloven og gjennomgang av nettpolitikken

Regjeringen varslet i Soria Moria-erklæringen at det skulle foretas en evaluering av energiloven, der blant annet lovens betydning for kraftbalansen, strømprisene og strukturen i kraftbransjen skulle gjennomgås, med sikte på endringer som kan sikre bedre utnyttelse og bruk av eksisterende produksjon og ny kraftproduksjon. LNVK konstaterer at regjeringen med de lovendringene som her er foreslått ikke legger opp til en slik bred evaluering av energiloven som ble varslet i regjeringserklæringen. LNVK viser til at for eksempel klimaforliket og EUs fornybardirektiv krever nye grep for samordning av energi- og miljøpolitikken, og at dette bør reflekteres i en moderne energilov. LNVK etterlyser derfor en bredere gjennomgang av energiloven.

Det er beklagelig at det ikke er en samordning mellom dette lovforslaget om tilknytningsplikt og Stortingets ønske om en gjennomgang av hele nettpolitikken, inkludert nettfinansiering. Stortinget har i Innst. S. nr. 63 – 2008-2009 bedt regjeringen om at det i forbindelse med den varslede evalueringen av energiloven også foretas en gjennomgang av nettpolitikken, herunder investeringsinsentiver, sammenhengen

Sekretariat:

Smøla vindkraftkontor,

Postboks 17, 6571 Smøla

Tlf. 71 54 01 44 E-post: kai.holmen@smola.kommune.no

Organisasjonsnr.: 980 714 233 Bank: 3936.20.30300

Web: www.lnvk.no



mellom nett og produksjon og tilknytning av elektrisitet fra ny og fornybar energiproduksjon. Det er også bedt om at eventuelle justeringer av gjeldende lov og regelverk også gjennomføres i den forbindelse. Komiteen uttalte at det var behov for en bred analyse av de virkninger som har vært i nettutviklingen siden innføring av energiloven, og de følger det gjeldende nettrekime har.

Komiteen sier i sin innstilling:

- Dagens system med økt nettutbygging eller forsterkning er ikke tilpasset framtidig økt kraftproduksjon i form av mer spredt utbygging av fornybar kraft.
- Det er manglende insitament for å foreta nettutbygging/forsterkning for å tilknytte gode fornybarprosjekter.
- Investeringsinsentivene må styrkes både for nyinvesteringer og vedlikehold
- I regioner med ny fornybar energi er det forbrukerne lokalt som betaler nettkostnaden for overføring av kraft ut av regionen.

Lovforslaget om nettilknytning omfatter ikke en slik bred gjennomgang av nettpolitikken som Stortinget etterlyser. Ingen av de økonomiske utfordringene for videre nettinvesteringer som Stortinget har trukket frem er gjenstand for vurdering fra departementets side. Det er lite hensiktsmessig å vurdere lovforslaget om nettilknytning uten at disse utfordringene knyttet til nettfinsiering også er til vurdering.

Finansiering av nettutbygging

Utgangspunktet for å etablere en tilknytningsplikt er fra departementets side satsingen på fornybare energikilder som vindkraft og småkraft. Som departementet skriver på side 6 i høringsnotatet, er det avgjørende for å lykkes med denne satsingen at ny fornybar kraftproduksjon blir tilknyttet til overføringsnettet. Lovforslaget bunner dermed i et ønske om å realisere mer vindkraft.

For å oppnå målene om ny fornybar energi må de økonomiske insentivene også for nettutbygging tas i betraktning. Departementet skisserer i høringsnotatet at det er gjeldende finansieringsløsninger som skal finansiere investeringer som utløses av tilknytningsplikten. Det vil i så tilfelle innebære et alvorlig disinsentiv for ny vindkraftproduksjon.

Kommuner er sentrale aktører i spørsmålet om etablering av vindkraftanlegg. Det er etablert praksis at en utbygger ikke får konsesjon til et vindkraftanlegg dersom den aktuelle kommunen sier nei, og det er i dag en utfordring for vindkraftutbyggingen at den lokale motstanden mot vindkraftprosjekter ser ut til å være økende. Det er ulike årsaker til at en del kommuner sier nei til vindkraft, men kommunene gjør en avveining av fordeler og ulemper ved etablering av et vindkraftanlegg i kommunen. Et vindkraftanlegg medfører åpenbare lokale ulemper med beslaglegging av areal, og godt synlige vindkraftanlegg er



kontroversielt. Derimot er det vanskelig å se at lokalsamfunnet sitter igjen med klare fordeler.

De lokalsamfunn som stiller sine arealer og vindressurser til disposisjon for vindkraftutbygging er ikke likestilt med kommuner som på tilsvarende måte stiller sine vannkraftressurser til disposisjon. LNVK har ved flere anledninger påpekt behovet for å etablere ordninger også på vindkraftsiden som sikrer kommunene en rettmessig andel av den kommersielle utnyttelsen av de lokale ressursene, og at det derfor må utvikles en naturressursskatt og konsesjonsavgift også for vindkraft. Slik det er i dag har lokalsamfunnet liten fordel av utbygging av vindkraft, og det er derfor en utfordring for lokalpolitikere å få sine velgere med på å stille arealer til disposisjon for en utbygging.

Dette perspektivet må også ligge til grunn i spørsmålet om finansiering av nettet. Men i høringsnotatet side 8 står det:

”For nettkunder i områder hvor det tilknyttes mye ny produksjon kan det dermed bli en økning i nettleien. NVE vurderer behovet for utvidelse i reglene for anleggsbidrag, slik at nettselskapet i noe større grad kan kreve anleggsbidrag fra produsenten for en nettilknytning. Utjevningsordningen vil bidra til reduksjon av nettleien for sluttbrukere tilknyttet distribusjonsnett i områder med høyest kostnader.”

Faren for økt i nettleie for vindkraftanleggets naboer vil selvsagt øke den lokale motstanden mot vindkraftprosjekter, og vil etter LNVKs syn ødelegge mulighetene for lokal aksept av vindkraft. De som allerede betaler for den miljømessige belastningen ved vindkraftanlegget, vil dermed også belastes økonomisk. Mange steder med vindkraftressurser er det få nettkunder å dele investeringskostnadene på, slik at kostnaden kan bli merkbar. Utbyggingen skal ikke dekke et lokalt energibehov, men transporteres for å dekke energibehovet andre steder i landet.

OED henviser til at anleggsbidrag og utjevningsordningen skal avbøte på de ekstra kostnadene for nettkundene.

OED viser til at NVE vurderer å åpne for at nettselskapene kan kreve noe mer anleggsbidrag fra produsenten. Det vil ikke løse problemet. For det første vil ikke kostnadene dekkes fullt ut av at muligheten utvides noe. For det andre vil dette gå på bekostning av utbyggingens lønnsomhet, som i dag er marginal for mange vindkraftprosjekter. Økt anleggsbidrag kan dermed stanse potensielle vindkraftutbygginger. For det tredje er adgangen til økt anleggsbidrag kun *til vurdering* hos NVE, og utfallet er dermed usikkert. LNVK mener som nevnt at en bred vurdering av finansieringsordningene må behandles i sammenheng med dette lovforslaget.

OED viser også til utjevningsordningen. LNVK påpeker at denne ordningen kun dekker deler av de høye nettkostnadene for noen av kundene med høy nettleie. Dessuten er dette en ordning beheftet med stor usikkerhet, da den vedtas av Stortinget hvert år over



statsbudsjettet. For få år siden ble utjevningsordningen foreslått fjernet. LNVK mener at dersom departementet skal bruke utjevningsordningen som en kompensasjon for nettkunder som belastes med økt nettleie på grunn av nyinvesteringer, må ordningen lovfestes slik at den blir mer forutsigbar. I tillegg må mengden penger til utjevning økes betydelig for at den skal komme til nytte i forbindelse med de mange nye investeringene som trengs. Hvordan utjevningsordningen skal utformes på en mer forutsigbar måte, eller om det bør etableres andre løsninger enn dagens utjevningsordning for å få et mer rettferdig finansieringssystem, må vurderes i forbindelse med den påkrevde gjennomgangen av nettfinansieringssystemet i sin helhet.

LNVK er en pådriver for vindkraftutbygging, og ønsker å hjelpe regjeringen med å oppfylle de nasjonale målene om mer vindkraftproduksjon. Men en forutsetning for LNVKs støtte til videre vindkraftutbygging er at de lokalsamfunn som setter sine ressurser til disposisjon ikke kommer urimelig dårlig ut. Dette forslaget slik det nå er beskrevet i høringsnotatet, bidrar dessverre til dette.

Alternativ finansiering av nødvendig nettilknytning

LNVK støtter Stortingets enstemmige vedtak om at det må foretas en total gjennomgang av finansieringsordningene.

LNVK påpeker at regjeringen selv lovte å innføre en mer rettferdig nettfinansiering i Soria-Moria-erklæringen, hvor det helt konkret står på side 57:
Nettleien for strøm skal utjevnes over hele landet.

LNVK kan ikke se at Regjeringen oppfyller dette løftet. Derimot fremgår det i høringsnotatet, som nevnt over, at nettkunder i områder hvor det tilknyttes mye ny produksjon med dette lovforslaget kan få økt nettleie. Dette viderefører den urimelige ordningen som regjeringen har lovt å rette opp i.

LNVK mener det i vurderingen av egnet finansieringsordning må vektlegges at satsingen på vindkraft skal oppfylle nasjonale miljømål, og at den produserte kraften vanligvis vil komme til nytte andre steder enn der den produseres. Det må derfor etableres ordninger som er i samsvar med det som ellers er et rådende prinsipp for finansiering av ønsket infrastruktur: De som har nytte av tiltaket må betale kostnadene. Det vil være kraftselskapet og de som benytter den produserte energien som har nytte av produksjonen. Dessuten har samfunnet som helhet nytte av investeringene fordi det blir realisert fornybar energi som bidrar til oppfyllelsen av nasjonale (og globale) energi- og miljøpolitiske mål og reduserer forurensende utslipp.

LNVK kommer gjerne tilbake med utdypede synspunkter på nettutviklingen og hvordan nettfinansieringen bør utformes i forbindelse med oppfølgingen Stortingets vedtak om en bred gjennomgang av nettpolitikken.

Forslag til ny § 3-4: Tilknytnings- og investeringsplikt for produksjon



LNVK deler departementets syn om at det er ønskelig med en lovfestet tilknytnings- og investeringsplikt for å sikre nye energianlegg nødvendig nettilknytning, og støtter i utgangspunktet denne lovendringen under forutsetning om at dette kombineres med andre finansieringsordninger enn videreføring av dagens løsninger. Som Stortinget korrekt påpeker er dagens system med økt nettutbygging eller forsterkning ikke tilpasset framtidig økt kraftproduksjon i form av mer spredt utbygging av fornybar kraft, og det er manglende insitament for å foreta nødvendige investeringer. En tilknytningsplikt løser etter vårt syn ikke nettutfordringene uten at den utdaterte finansieringsordningen også endres. LNVK ber derfor departementet om å avvente lovforslaget til hele nettsystemet er gjenstand for en samlet vurdering, men kommer her med noen kommentarer til lovforslaget med et ønske om at dette er innspill som uansett tas med i det videre arbeidet.

Koordinering av produksjon og nett

Det er en stor utfordring i dag å få koordinert utbyggingen av produksjonsanlegg og nettilknytning og nettkapasitet på en god måte. Et formål med lovendringene er å bedre denne koordineringen. LNVK kan imidlertid ikke se at dette oppnås i særlig grad med det lovforslaget.

LNVK vil påpeke at det fortsatt gjenstår mange uløste spørsmål om hvordan utbygging av energianlegg og nettanlegg skal koordineres dersom dette lovforslaget gjennomføres. Departementet legger til grunn at nettselskapet skal utrede, omsøke og eventuelt bygge ut nett uten ugrunnet opphold, jf. høringsnotatet side 7. Men på *hvilket tidspunkt* etableres denne plikten? Og det er bare *ugrunnet* opphold som ikke skal være tillatt, da blir også spørsmålet når en netteier har tilstrekkelig grunn til å avvente? Er for eksempel det å avvente utbyggers konsesjonssøknad og investeringsbeslutning grunn god nok til at netteier utsetter utrednings- og søknadsarbeidet?

Det er i høringsnotatet uklart på hvilket stadium i søknadsprosessen netteier plikter å sette i gang arbeidet. Behandlingen av søknadene for vindkraftanlegg er langvarig og uforutsigbar. Det kan dessuten foreligge mange parallelle prosjekter som konkurrerer om både konsesjon og nettilknytning og nettkapasitet, og det eneste som er sikkert er at det ikke blir gitt konsesjon til alle omsøkte prosjekter. Etter en eventuell konsesjon er det også usikkert hvilke prosjekter som får den nødvendige støtten fra Enova. Denne prosessen vil være vanskelig å forholde seg til for nettselskapet. Det er god grunn til å tro at nettselskapet vil avvente situasjonen lengst mulig, med den usikkerhet dette igjen vil skape for produsentene. Dersom det ikke presiseres fra hvilket tidspunkt i prosessen nettselskapet plikter å sette i gang sitt arbeid med utredninger, søknad og bygging, kan lovendringen være til begrenset hjelp i forsøket på å samordne og effektivisere prosessen med å få både utbyggingskonsesjon og nettkapasitet og tilknytning på plass. Det kan vurderes om ikke netteiers plikter bør



differensieres noe, slik at utredningsplikten iverksettes allerede på et tidlig tidspunkt, for eksempel på tidspunkt for forhåndsmelding.

LNVK stiller også spørsmål ved på hvilket tidspunkt departementet ser for seg at en beslutning om fritak for tilknytningsplikt skal fattes, og på hvilket grunnlag dette skal gjøres. Når et kraftselskap ønsker å melde inn et nytt prosjekt og kontakter nettselskapet, vil det oppstå tilfeller hvor nettselskapet mener energianlegget ikke er samfunnsmessig rasjonelt. Uansett kan det være vanskelig å gjøre en vurdering av dette på et tidlig stadium. Hvorvidt en tilknytning til et bestemt energianlegg er samfunnsmessig rasjonelt må sees i sammenheng med andre produksjonsanlegg som planlegges i området, dessuten vil relevante momenter i vurderingen endre seg over tid. Tatt i betraktning at konsesjonssøknaden tar mange år, vil grunnlaget for et fritak fra tilknytningsplikten kunne endre seg fra meldingstidspunktet til utbyggingstidspunktet. Vindkraftprosjekter som i dag ikke er lønnsomme, vil trolig bli det på sikt. Hva som ligger i begrepet samfunnsmessig rasjonelt, i hvilken grad man kan gjøre kvalifiserte fremtidsrettede vurderinger av dette og tidspunktet for når en beslutning om tilknytningsfritak fattes, kan dermed være avgjørende for om det gjøres unntak for tilknytningsplikten.

Det er grunn til å tro at nettselskapet vil avvente en situasjon lengst mulig. For å presisere også i lovteksten at nettselskapet ikke skal avvente arbeidet unødige, foreslår LNVK at § 3-4 første ledd første setning legges til følgende (vårt tillegg understreket):

Alle som innehar konsesjoner for nettanlegg etter dette kapittel har plikt til å tilknytte nye anlegg for produksjon av elektrisk energi og nye anlegg for uttak av elektrisk energi som ikke omfattes av § 3-3, og om nødvendig uten opphold investere i nettanlegg.

Inn i lovtekst eller forarbeider må det dessuten gjøres klart fra hvilket tidspunkt man ser for seg at plikten til å sette i gang arbeidet med utredninger og søknadsprosess gjelder.

Samfunnsmessig rasjonelt

I forslaget kan departementet bestemme at det skal gis unntak for tilknytningsplikten dersom tiltaket ikke er samfunnsmessig rasjonelt. I vurderingen skal det vurderes om produksjon og nett *samlet sett* er samfunnsmessig rasjonelt. LNVK deler synspunktet om at produksjonsanlegget og nettilknytningen må sees i sammenheng.

Definisjonen av begrepet samfunnsmessig rasjonelt er ikke gitt i høringsnotatet. I begrepet "samfunnsmessig rasjonelt" kan det tenkes at en rekke samfunnsmessige hensyn som av ulike grunner er ønsket kan få avgjørende betydning for at det foreligger en investeringsplikt for nettselskapet, selv om det ikke regnes som samfunnsøkonomisk lønnsomt, eller at gevinsten av det man vil oppnå ikke er målbart etter samfunnsøkonomiske kriterier. Det kan for eksempel anses samfunnsmessig rasjonelt å investere i ny fornybar energi av



miljøhensyn. I og med at lovendringene er begrunnet i et ønske om å realisere mer fornybar kraft, mener LNVK det er nærliggende at vektlegging av å oppnå politiske mål om fornybar energi og reduserte CO2-utslipp kan anses som samfunnsmessig rasjonelle i denne sammenhengen, og bør utløse en investeringsplikt.

LNVK ønsker at departementet skal fylle begrepet "samfunnsmessig rasjonelt" med et innhold som samsvarer med den naturlige språklige forståelsen av begrepet som noe videre enn en ren samfunnsøkonomisk vurdering. Det bør fylles med et innhold som klargjør at særlig hensynet til miljøet og ønsket om fornybar energi gjør at det kan pålegges nettilknytning til vindkraftanlegg også i tilfeller hvor det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt etter en vanlig samfunnsøkonomisk vurdering.

Iver Nordseth
leder

Kai Magne Holmen
sekretær

