

Byrådssak 1087/22

Oslo kommunes høringsuttalelse til NOU 2022:6 Nett i tide - om utvikling av strømmettet

Sammendrag:

Oslo kommune har fra Olje- og energidepartementet mottatt til høring NOU 2022:6 Nett i tide – om utvikling av strømmettet. NOUen inneholder forslag til tiltak for å redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle nye nettanlegg, og vurderer prinsipper for å ivareta en samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet i en tid med stor usikkerhet ved forbruksutviklingen. Videre foreslås det mulige forbedringer ved systemet for tilknytningsplikt, samt enkelte lov- og forskriftsendringer.

Et robust og tilstrekkelig strømmett er nødvendig for å nå Oslos og Norges ambisiøse klimamål. Oslo kommune mener tiltakene som foreslås kan bidra til at utviklingen av strømmettet går raskere, men er bekymret for at det ikke går raskt nok. Omstillingen til nullutslippsbyen og lavutslippssamfunnet krever forutsigbarhet med hensyn til at strømmettet fungerer og har tilstrekkelig kapasitet, og at dette foreligger i tide til å nå klimamålene. Oslo kommune ber derfor om at tiltak for å sikre nok utbygging og effektiv bruk av strømmettet konkretiseres ytterligere og iverksettes så snart som mulig.

Oslo kommune er opptatt av at klima- og miljøkonsekvenser må tas med i de samfunnsøkonomiske vurderingene av utbygging av nett. Konsekvenser av nedbygging av natur og karbonlagre og indirekte klimagassutslipp fra material- og ressursbruk, må tas med i analysene. Oslo kommune er videre opptatt av å sikre at byutviklingshensyn ivaretas i utbygging av strømmettet. Hovedprinsippet for nye kabler i Oslo er at de skal legges under bakken. Videre at ved ombygging av trafostasjoner må disse bygges om til kompakte og arealeffektive anlegg. Omlegging av høyspentlinjer i jordkabel og ombygging av trafostasjoner kan være av stor betydning for å kunne utnytte byens potensial for bolig og næringsutvikling. Oslo kommune har forståelse for at jordkabel er et spørsmål som må utredes fra sak til sak, men mener at utvikling av strømmettet i de store norske byene må gjøres på en slik måte at den ikke blir et hinder for byutvikling og muligheten for å verne om og styrke den blågrønne strukturen.

Byråd for byutvikling innstiller til byrådet å avgi høringsuttalelse fra Oslo kommune slik det fremgår av forslag til vedtak.

Saksfremstilling:

Olje- og energidepartementet har i brev av 14.06.2022 sendt på høring NOU 2022:6 Nett i tide – om utvikling av strømmettet (NOUen). Høringsfrist er 30.09.2022.

Solberg-regjeringen oppnevnte 11.06.2021 et offentlig utvalg som skal vurdere utviklingen av strømmettet. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal legge til grunn at strømmettet fortsatt skal utvikles på en samfunnsmessig rasjonell måte i tråd med energilovens formål. Utvalgets mandat er knyttet til tre overordnede tema:

1. *Tiltak for å redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle nye anlegg.*
2. *Prinsipper for å ivareta en samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet i en tid med stor usikkerhet ved forbruksutviklingen.*
3. *Mulige forbedringer i systemet med tilknytningsplikt.»*

NOUen inneholder forslag til tiltak for å redusere tiden det tar å utvikle og konsesjonsbehandle nye nettanlegg, og vurderer prinsipper for å ivareta en samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet i en tid med stor usikkerhet ved forbruksutviklingen. Videre foreslås det mulige forbedringer ved systemet for tilknytningsplikt, samt enkelte lov- og forskriftsendringer.

Byrådet bemerker

Byråd for byutvikling vil innledningsvis opplyse at Plan- og bygningsetaten (PBE) ble gitt i oppdrag å forberede et utkast til høringsuttalelse, hvor det samtidig ble anmodet om å innhente og koordinere uttalelser fra berørte kommunale virksomheter. PBE har forelagt høringssaken for Klimaetaten, Byantikvaren, Renovasjons- og gjenvinningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Beredskapssetaten, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten. PBE har mottatt skriftlige høringsinnspill fra Bymiljøetaten og Klimaetaten. PBE har deretter utarbeidet et samlet forslag til høringsuttalelse basert på innspillene samt egne vurderinger.

Byråd for byutvikling slutter seg til høringsforslaget som er utarbeidet i regi av Plan- og bygningsetaten og innstiller til byrådet å avgi høringsuttalelse fra Oslo kommune slik det fremgår av innstillingen til vedtak.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det omtales i NOUen at de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets anbefalinger vil avhenge av utforming og omfang av de tiltakene som blir besluttet gjennomført. Utvalget har ikke tallfestet kostnader eller ressursbruk av tiltakene. Utvalget legger til grunn at tiltakene vil medføre økte kostnader og flere administrative konsekvenser i form av flere oppgaver for regulerings-, energi- og konsesjonsmyndighetene.

Et sentralt prinsipp i den statlige styringen av kommunesektoren er at alle nye oppgaver eller regelendringer som gir kommunesektoren økte kostnader skal fullt ut kompenseres, og at nye reformer skal finansieres fullt ut. Det foreligger ingen oversikt over hva de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunen vil være av utvalgets forslag. Oslo kommune forutsetter kompensasjon for økte kostnader ved gjennomføring av NOUens anbefalte tiltak.

Vedtakskompetanse

Bystyret vedtok i sak 218/01 å delegere til byrådet å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne. Byrådet vurderer at høringsuttalelse i denne saken ligger innenfor denne fullmakten.

Byråden for byutvikling innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Olje- og energidepartementet til NOU 2022:6 Nett i tide – om utviklingen av strømmettet:

Overordnet

Oslo kommune er positiv til at Strømnettutvalget foreslår tiltak innen de tre områdene; redusere ledetid, prinsipper for samfunnsøkonomisk utvikling av strømmettet (prissignaler) og å forbedre og standardisere prosessen for tilknytning til strømmettet. Disse tiltakene kan bidra til at utviklingen av strømmettet går raskere, men ikke raskt nok.

Bystyret i Oslo har vedtatt at Oslo skal redusere sine klimagassutslipp med 95 % innen 2030. Som en del av omstillingen til nullutslippsbyen har bystyret også vedtatt at all transport og bygge- og anleggsaktivitet skal være utslippsfri i 2030. Det vil si at all transport skal gå på el-, hydrogen eller biodrivstoff (fortrinnsvis biogass) innen 2030. Markedsmessige forhold tyder på at elektriske maskiner og kjøretøy vil utgjøre den største andelen blant disse drivstoffene. Elektrifiseringen av transport og bygge- og anleggsvirksomhet er avgjørende for at Oslo skal nå klimamålet.

Oslo kommune samarbeider både med andre storbyer i Norge og mange bedrifter som også har ambisiøse klimamål for 2030. Dette medfører at mye av Norge skal elektrifiseres på få år. Kommunen ber derfor om at tiltak for å sikre nok utbygging og effektiv bruk av strømmettet konkretiseres ytterligere og iverksettes så snart som mulig.

Vurdering av anbefalingene knyttet til redusert ledetid og forbedret tilknytningsprosess

Omstillingen til nullutslippsbyen og lavutslippssamfunnet krever forutsigbarhet med hensyn til at strømmettet fungerer og har tilstrekkelig kapasitet, og at dette foreligger i tide til å nå klimamålene.

For å både redusere ledetid (det vil si den samlede tiden fra utredning, til konsesjonsbehandling og bygging) og forbedre tilknytningsprosesser, bør det derfor vurderes å innføre lovregulerte standardiserte og effektive prosedyrer som forplikter nettselskapene til å kartlegge effektbehov i ulike byer/områder, og utarbeide planer for hvordan effektbehovet vil ivaretas gjennom bedre distribusjon, fremføring av strøm eller utbygging av kraftnettet. Kommunene bør involveres tidlig i en slik kartlegging. Dette krever en innstramning av dagens regelverk.

Et robust og tilstrekkelig strømmett er nødvendig for å nå Oslos og Norges ambisiøse klimamål. Erfaringsvis planlegger nettselskap først ut fra nytt forbruk når dette meldes inn av tiltakshavere. For at nettselskapene skal ligge foran og ikke bak utviklingen bør nettselskap pålegges å planlegge og legge til rette for en utvikling som er i tråd med vedtatte nasjonale og lokale klimamål.

For at manglende nettkapasitet ikke skal bli en barriere for den økte elektrifiseringen av samfunnet, må nettselskaper ha incentiver til å kunne utvide kapasiteten tidsnok til å imøtekomme et økt og endret behov. Kommunen støtter derfor forslaget fra nettselskaper, gjengitt i kapittel 12.3 i NOUen, om at nettselskapene må gis økte muligheter til å planlegge i forkant av nettutviklingen, for eksempel gjennom endringer i inntektsrammereguleringen. Dette vil være spesielt viktig i områder som Oslo, hvor det er høye målsetninger om elektrifisering av store sektorer, men hvor det samtidig er betydelige usikkerheter knyttet til faktiske effektbehov og valg av løsninger. Arbeidet med å elektrifisere sektorer som transport og bygg og anlegg er ikke gjort tidligere, og utfordringene byer som Oslo møter i denne omskiftningen, vil være overførbare til andre byer eller geografiske områder.

Prosess for tilknytning til strømnettet

Hafslund rådgivning har på oppdrag for Klimaetaten i Oslo kommune, utredet effektbehovet som følge av Oslos vedtak om utslippsfri transport, bygge- og anleggsvirksomhet i 2030. Ifølge rapporten representerer effektbehovene fra utslippsfrie bygg- og anleggsplasser «en urovekkende endring» fra dagens effektsituasjon. Dette understreker ytterligere viktigheten av å raskt få på plass tiltak for utvikling av strømnettet. Fleksible ressurser som alternativ til utvidet nettkapasitet (enten i en overgangsperiode eller permanent) bør benyttes i større grad enn i dag, og nettselskaper må kunne legge til rette for slike fleksible ressurser.

Regjeringen bør videre vurdere om det er nødvendig å prioritere hvilke sektorer eller aktører som først får tilgang på elektrisk kraft for å sikre at Norge når sine klimamål. Statnett har anslått at i løpet av de neste omtrent 20 årene vil det elektriske kraftforbruket i Norge øke med omtrent 50 TWh. Kraftoverskuddet i Norge i 2021 var forventet å være rundt 15 TWh i et normalår. Dersom vi ikke lykkes med å øke kraftproduksjonen i Norge, vil vi kunne ha kraftunderskudd om ikke lang tid. Kommunen har forståelse for Strømutvalgets argumentasjon om at prioritering ikke er i tråd med energilovens prinsipper om nøytralitet og ikke-diskriminering. Men dersom det viser seg at en prioritering kan være nødvendig for at Norge skal nå sine klimamål, bør dette vurderes politisk. Vi ber regjeringen gjøre en vurdering av om prioritering av hvem som får tilknytning til strømnettet er nødvendig eller hensiktsmessig for å sikre at vi når klimamålene våre.

Samfunnsøkonomiske vurderinger i utviklingen av strømnettet

I utredningen omtales forslaget fra Reguleringsmyndigheten for energi (RME) om deling av fornybar produksjon, slik at det blir enklere for borettslag og flermannsboliger å fordele fordelene av solenergi. En slik løsning anser vi som positiv. Kommunen ønsker en slik utvidelse av dagens plusskundeordning velkommen da en slik endring i større grad gjør det mulig å få frem fleksible energiløsninger på områdenivå i større grad enn det som er tilfelle i dag.

Kommunen er videre positiv til at energieffektivisering omtales, og at utvalget også foreslår at det bør utarbeides en handlingsplan som også ser på bruk av andre energibærere for å redusere behovet for nytt nett.

Kommunen er opptatt av at klima- og miljøkonsekvenser må tas med i de samfunnsøkonomiske vurderingene av utbygging av nett. Konsekvenser av nedbygging av natur og karbonlagre og indirekte klimagassutslipp fra material- og ressursbruk, må tas med i analysene.

Ekstremvær, lengre og mer skadelige tørkeperioder og skogbrann vil øke i tiden som kommer. Robuste og velfungerende økosystemer er ifølge FNs klimapanel fundamentalt for at mennesker og natur skal kunne tilpasse seg klimaendringene. Ifølge FNs klimapanel må tiltak for utslippskutt ses i sammenheng med tiltak for klimatilpasning. Dette tilsier at konsekvenser som berører klimatilpasning og naturområder må vektas tyngre enn i dag, og at dette også må inngå i samfunnsøkonomiske analyser knyttet til kraftutbygging. Dette bør inkluderes i en ny sektorveileder for samfunnsøkonomisk utvikling av kraftnettet.

Nasjonale myndigheter bør se hen til anbefalingene i FNs Naturpanels rapport (juli 2022) om verdsetting av natur i arbeidet med samfunnsøkonomisk utvikling av kraftnettet. Dette for å sikre både tilstrekkelig kunnskap og riktig verdsetting av natur, slik at temaet inngår og vektas tilstrekkelig tungt i beslutninger om kraftutbygging. Hensynet til naturverdier kan føre til at man i noen tilfeller bør velge å effektivisere eller ruste opp nettet fremfor å bygge nytt.

Kabling og luftledning

På oppdrag fra Strømnettutvalget har Oslo Economics (2022) gjennomført en utredning som viser at kostnadsforskjellen mellom luftledning og jordkabel i lett terreng er redusert sammenlignet med situasjonen for noen år tilbake. Utvalget konkluderer likevel med at det ikke er behov for vesentlige endringer i de nasjonale retningslinjer for kabel som alternativ til luftledning, da kostnaden vurdert mot nytten er en av hovedbegrunnelsene for dagens retningslinjer. Utvalget mener derfor at det kun er nødvendig med presisering av kriteriene i dagens retningslinjer.

Oslo bystyre vedtok, i møtet 06.03.2013 sak 73, i forbindelse med Oslo kommunes uttalelse til Nettpplan Stor-Oslo at man ved prioritering av tiltak særlig skal vektlegge potensialet for ny byutvikling. Det påpekes at det som var ubebygde eller lavt utnyttede områder når dagens luftspenn ble etablert, etterhvert er blitt bymessige områder. Når linjenettet skal fornyes, må det tenkes fremtidsrettet og tilrettelegges for byutvikling. Som et hovedprinsipp må man unngå å bygge nye luftspenn innenfor dagens byggesone. Det vil også være lite fremtidsrettet om dagens høyspentledninger ble fornyet gjennom bygging av nye master og luftspenn. Oslo kommune vedtok at legging av høyspentlinjer i kabel er eneste mulige løsning i områder med tett bebyggelse og i områder med potensial for byutvikling, og at dette prinsippet må legges til grunn for det videre arbeidet. Det fremheves også i bystyrets vedtak at ved ombygging av trafostasjoner må disse bygges om til kompakte, arealeffektive og gassisolerte anlegg.

Videre er det i Oslos kommunes arealdel til kommuneplanen (KPA) fra 2015 i planbeskrivelsen tatt inn et eget avsnitt om strømmettet hvor behovet for kabling for å sikre byutvikling tas opp:

«Plan- og bygningsetaten følger opp Statnetts arbeid med Nettpplan Stor-Oslo, for å sikre at byutviklingshensyn ivaretas, blant annet at areal kan frigis ved at linjer legges i kabel i bakken» (KPA 2015, s. 49).

Videre presiseres det her at:

«Høyspenttraseer og trafostasjoner kan være et hinder for videre byutvikling der de utgjør en fare/ulempe for sine omgivelser. Omlegging av høyspentlinjer i jordkabel og ombygging av trafostasjoner kan derfor være av stor betydning for å kunne utnytte byens potensial for bolig og næringsutvikling» (KPA 2015, s. 69).

Viktigheten av å kunne benytte jordkabel for å ta hensyn til byutviklingen er også uttrykt i KPA 2015 § 17.2:

«Ved fornyelse/oppgradering av høyspentlinjer i regional- og sentralnettet, bør disse legges i jordkabel.»

Jordkabel er ikke bare viktig for å frigjøre arealer til byutvikling, men også for å styrke og videreutvikle den blågrønne strukturen.

Kommunen er enig med utvalget i at kriterier for når jordkabel kan vurderes må være så tydelige som mulig, blant annet av hensyn til hva som realistisk kan forventes av innbyggere og interessenter. Derfor kan det være en fordel å konkretisere begreper i retningslinjene på side 214: «begrenset strekning», «særlige miljøgevinster», «vesentlig bedre totalløsning» m.fl. Da

nytte/kost er en hovedbegrunnelse for valg av kabel eller luftledning, kan dette også med fordel tydeliggjøres eller eksemplifiseres.

Et aktuelt eksempel, der Oslo kommune mener betingelsene for kabel bør være oppfylt, er den planlagte oppgraderingen til 420 kv-forbindelse på strekningen Hamang – Smestad, hvor Oslo kommune mener kabel gir høyere samfunnsøkonomisk nytte enn merkostnaden (fire ganger dyrere enn luftledning) i et langtidsperspektiv. Området står i en særstilling med tanke på befolkningstetthet. Utredninger har påvist en rekke fordeler med kabel i bakken for folk, landskapsbilde, kulturarv og natur. Hvis ikke denne begrensede strekningen kan betraktes som et unntak fra hovedregelen om luftlinje, kan vi heller ikke se hvilke andre strekninger som vil gjøre det i framtiden, jf. forvaltningsprinsippet om lik behandling av like saker. Nevnte sak, hvor luftledning er vedtatt av NVE, ligger for tiden til endelig behandling hos Olje- og energidepartementet.

Kommunen har forståelse for at jordkabel er et spørsmål som må utredes fra sak til sak, men mener at utvikling av strømmettet i de store norske byene må gjøres på en slik måte at den ikke blir et hinder for byutvikling og muligheten for å verne om og styrke den blågrønne strukturen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det omtales i NOUen at de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets anbefalinger vil avhenge av utforming og omfang av de tiltakene som blir besluttet gjennomført. Utvalget legger til grunn at tiltakene vil medføre økte kostnader og flere administrative konsekvenser i form av flere oppgaver for regulerings-, energi- og konsesjonsmyndighetene.

Oslo kommune påpeker at et sentralt prinsipp i den statlige styringen av kommunesektoren er at alle nye oppgaver eller regelendringer som gir kommunesektoren økte kostnader skal fullt ut kompenseres, og at nye reformer skal finansieres fullt ut. Det omtales i NOUen at det ikke foreligger noen oversikt over hva de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunen vil være av utvalgets forslag. Oslo kommune forutsetter kompensasjon for økte kostnader ved gjennomføring av NOUens anbefalte tiltak.

Byrådsavdeling for byutvikling, den 22.09.2022

Hanna E. Marcussen

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for byutvikling

Byrådet, den 29.09.2022

Raymond Johansen

Vedlegg:

2. Høring - NOU 2022: 6 Nett i tide – om utvikling av strømmettet
3. NOU 2022: 6 Nett i tide - om utvikling av strømmettet
4. PBEs forslag til høringsuttalelse til NOU 2022: Nett i tide - om utvikling av strømmettet
5. Uttalelse fra Bymiljøetaten
6. Uttalelse fra Klimaetaten