

Til
Olje- og energidepartementet
via høringsportal

Oslo, 2. mai 2023

Høringsinnspill til energikommisjonens rapport NOU 2023:3

Samfunnsbedriftene Energi (SBE) er en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for nær 150 energiselskap. Virksomhetene deltar i hele verdikjeden for energi, fra produksjon av vann- og vindkraft, til distribusjon og omsetning av elektrisitet. Våre medlemmer er derfor direkte berørte av foreslåtte endringer og forslag.

Energikommisjonen har satt ambisiøse og tydelig mål for kraftproduksjon og energisparing innen 2030. Den er imidlertid langt i fra like tydelig på hvordan disse skal nås. For måloppnåelse mener SBE at det kreves en tydelig omlegging av dagens politikk. Vi kommer tilbake til konkrete innspill for dette. Generelt er Samfunnsbedriftene Energi fornøyd med retningen, og at vi har fått gjennomslag for flere av våre innspill som å;

- gjennomgå nettreguleringen på alle nettnivåer
- forenkle konsesjonsprosesser og øke bruk av «fast track»
- etablere kriterier for prioritert tilknytning
- gi nettselskapene anledning til å redusere kravet til N-1
- opprette nasjonalt kompetansesenter innen energi, til støtte for kommunene

Samfunnsbedriftene Energi er helt enige med kommisjonen i at det er behov for et taktskifte, og at det må komme raskt. Det er et uomtvistelig faktum at kraftforbruket vil øke kraftig frem mot 2030, selv om det er usikkert hvor stor økningen vil bli. Det må derfor settes inn tiltak for energisparing, men ikke minst legges til rette for at kraftproduksjonen kan øke raskt i årene fremover.

Energikommisjonen har satt som mål å nå 40 TWh ny kraftproduksjon og 20 TWh i energisparing, for å kunne dekke opp forventet forbruk og samtidig ha noe kraftoverskudd innen 2030. Det er et ambisiøst mål som vil bli krevende å nå, men det er nødvendig for å nå de nasjonale mål vi har satt for fornybarsamfunnet.

Vi savner imidlertid en enda tydeligere plan på hvordan og hvor vi skal få ulik fornybar produksjon på plass, sammen med en forsering av nettutbygging. Dette kommer vi tilbake til i punktet om nasjonal energiplan. Man må tørre å ta konkrete valg. Det forventer vi at Regjeringen og Stortinget nå vil følge opp.

Vi vil i denne høringen komme nærmere inn på konkrete punkter som vi anser som de mest vesentlige i denne sammenheng. Det er oppsummert;

- Nasjonal energiplan
Kommisjonen selv nevner behov for en helhetlig plan for energieffektivisering og rapportering til Stortinget om utvikling i landene rundt. I tillegg har Statnett lagt frem sine områdeplaner, samt at det finnes en rekke andre planer for både produksjon, nett og forbruk. Dette må sees i sammenheng og vi foreslår derfor en nasjonal energiplan.
- Forskuttering av nett
Vi har i dag en rekke kjente flaskehalser i nettet og det mangler mye overføringskapasitet i forhold til forventet framtidig forbruk. Skal vi få alt på plass før 2030 må nettselskapene få muligheter og incentiver til å forsere nettutbyggingen.
- Kraftproduksjon
Vi trenger økt kraftproduksjon og det bør tilrettelegges for alle aktuelle typer produksjon selv om det ikke er åpenbart i dag hva som vil være den beste løsningen på lang sikt. Myndighetene må være forutsigbare på rammebetingelser, både når det gjelder skatt, eventuelle subsidier og utbyggingsmuligheter. Dette inkluderer også tilstrekkelig betaling til kommuner for de byrdene som innbyggerne der får som følge av kraftutbygging.
- Saksbehandling
Det må sikres tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, samt rutiner for raskest mulig behandling av alle søknader. Kriterier for prioritering av kunder må også på plass.
- Markedsutforming
Utviklingen bør så langt det er mulig være markedsstyrt.

Nasjonal energiplan

Energieffektivisering presser seg frem som en stadig viktigere faktor. I flere år har mange i både miljøbevegelsen og i kraftsektoren pekt på at den viktigste og billigste kilowattimen er den man ikke bruker. Samfunnsbedriftene Energi er derfor helt enig med Energikommisjonen i at energieffektivisering er vesentlig, og så er vi noe mer usikre på om det er mulig å nå 20 TWh frem til 2030.

Samfunnsbedriftene energi registrerer at både kommisjonen selv og sektoren er preget av at det finnes mange planer og fragmenterte initiativ, både når det gjelder etterspørsel, produksjon og overføring. Kommisjonen selv nevner behov for en helhetlig plan for energieffektivisering, rapportering til stortinget om utvikling i landene rundt, Statnetts områdeplaner mm. I tillegg finnes det plan for grønn industri, vannforvaltningsplanen, nettplaner, vindplaner. Dette viser behovet for å se ting i sammenheng der den brede offentligheten og bransjen får et grunnlag for prioriteringer og debatt.

I tillegg vil det være en fordel i forhold til forskuttering av nett, som vi kommer nærmere tilbake til. Ved å sette alt i sammenheng vil man kunne bygge ut både kraftproduksjon og nett på rett sted til rett tid og kunne utnytte kraften mest mulig effektivt.

I tillegg vil en nasjonal energiplan kunne;

- Skape et demokratisk utgangspunkt for å se ting i sammenheng
- Gi et felles kunnskapsgrunnlag for politiske diskusjoner
- Gi mer presist grunnlag for diskusjoner rundt blant annet kraftutbygging for å kunne redusere folkelig motstand

Forskuttering av nett

SBE er fornøyd med at vi har fått gjennomslag for flere av våre innspill til kommisjonen. Særlig gjelder dette vårt gjentatte budskap om at man må forskuttere utbygging av strømnettet. Dette gjelder på alle tre nettnivåer.

På distribusjonsnettet må man se på hvordan inntektsrammemodellen er konstruert. Modellen er utformet som en driftsmodell som ikke gir insentiver til proaktiv investering. Vi mener risikoen for underinvesteringer i nettet per i dag er betydelig større enn risikoen for overinvesteringer i nettet.

Vi kan vanskelig se for oss at man vil lykkes i å forsere nettutbyggingen dersom man ikke gjør endringer i nettreguleringsregimet. Dette har vi også påpekt og foreslått i eget brev til olje- og energiministeren, og er noe som bør inkluderes i handlingsplanen for nettutbygging. SBE vil foreslå mindre vektlegging av normkostnadene slik vi har i dag. Det vil gi en riktigere inntektsramme og effektivitetsmåling for selskapene som forskutterer bygging, og den vil oppleves som mer rettferdig. I dag blir inntektsrammen gitt med 70 prosent vekt på normkostnaden. Hvis dette ble snudd til 30 prosent på norm og 70 prosent på egne kostnader, ville selskapene i mye større grad få dekket egne kostnader, hvilket vil motivere til utbygging.

SBE foreslår også å gjeninnføre en form for tilknytningsavgift ettersom forskuttering av nettutbygging vil gi økte kostnader som vil slå ut i lav effektivitet på kort sikt, selv om forskutteringen kan være samfunnsøkonomisk fornuftig. Det forserte utbyggingen vil også gi utfordringer når det gjelder hvem som skal betale. Nye kunder og eventuelle oppgraderte tilkoblinger vil være fritatt for anleggsbidrag dersom nettet allerede er bygget eller forsterket. Tilknytningsavgift bør derfor vurderes.

I regjeringens handlingsplan for raskere nettutbygging følger regjeringen opp innspill fra SBE om prioritering når det gjelder tilknytning til nettet. I likhet med energikommisjonen mener vi det er avgjørende for å nå målene. Handlingsplanen er et steg i riktig retning, men fortsatt ikke nok, da vi forventer at det bør komme flere avklaringer og kriterier enn kun modenhet, når det gjelder hva nettselskapene skal prioritere.

En nasjonal energiplan vil gi tydelige signaler til både omfang og tidsperspektiv av behov for bygging av nett på ulike spenningsnivåer. Det vil kunne bidra til at aktørene kan starte bygging av nødvendig kraftlinje før konkret bestilling av nettilgang foreligger.

Kraftproduksjon

Det er bred enighet om behov for økt kraftproduksjon for å kunne imøtekomme den forventede økningen i kraftforbruk. Hvor stor økningen vil bli, er uklar og ikke minst avhengig av hvilket nivå regjeringen til slutt ender med å legge seg på i forhold til elektrifisering av sokkelen. Men også uten elektrifisering av sokkelen vil forbruket øke, og det må imøtekommes med økt kraftproduksjon.

Kommisjonen peker på at det kreves ny produksjon raskt. Per i dag er det kun 3 TWh under bygging og 6 TWh under konsesjonsbehandling.

Vannkraft

Kommisjonen mener det er realistisk å øke vannkraftproduksjonen med 5-10 TWh innen 2030. Da må det raskt legges til rette for både raskere saksbehandling, og ikke minst må skatteforslagene fra regjeringen revurderes for å få til ny vannkraftproduksjon. Det er ikke realistisk å se for seg nye store utbygginger. Opprusting av eksisterende verk vil gi noe økt produksjon, men volumet vil avhenge betydelig av hva man legger til grunn av fremtidige priser.

NVE (2022) ser et potensial på 6-8 TWh ny vannkraft ved opprusting og utvidelse (O/U). Nå bør det gjøres nye beregninger av gamle prosjekter der man tar hensyn til en ny prisforventning. Vi vet at det må legges til grunn priser rundt 70 øre/kWh for å få på plass havvind uten subsidier, og da vil det være naturlig å se på en pris mulig opp mot dette nivået for å finne det reelle potensialet for O/U i vannkraftproduksjon

For å stimulere til utbygging, er det uansett avgjørende med et forutsigbart skattesystem. Økt grunnrenteskatt og høyprisbidrag er ikke et skritt i riktig retning. Vi vil igjen be regjeringen se på muligheten for innføring av et bunnfradrag, slik SBE har fremmet forslag om tidligere. Vi vil i tillegg sterkt fraråde å senke terskelen for grunnrenteskatt for småkraftverk, slik det foreslås blant annet i skatteutvalgets innstilling.

Grunnrenteskatt for vannkraft gjelder for generatorer i størrelsen over 10 000 kVA. Det gir et bedriftsøkonomisk insentiv til å komme under terskelen, som gjør at vi ikke fullt ut utnytter vannkraftpotensialet i Norge, hvilket også kommisjonen påpeker. I perioden mellom 2014-2019 mener NVE at 285 GWh bortfalt som følge av nedjusteringer. Regner man også oppgradering og utvidelse er potensialet enda større. Vi mener at ved å innføre et bunnfradrag, litt tilsvarende det som nå er foreslått for havbruk, kan Norge enkelt få utløst mer av vannkraftens potensial, uten at det må utføres store naturinngrep.

Energikommisjonen foreslår også at staten og kraftprodusenter bør inngå frivillige avtaler om utbygging av 7 TWh ny vannkraft. SBE støtter at det utvikles denne typen avtaler og ordninger, men det er da avgjørende at de fylles med innhold som gjør at det blir attraktivt for alle involverte parter – også kommuner, både som vertskap og som eiere.

Med betydelig utbygging av mer ny fornybar kraftproduksjon vil vi få behov for mer balansekraft i form av vannkraft, og vi mener derfor det er positivt med løsninger som legger til rette for dette.

I tillegg ser vi det som naturlig at Stortinget i forbindelse med gjennomgang av en samlet nasjonal energiplan, også inkluderer en gjennomgang av verneplanen for vassdrag. SBE mener det kan finnes områder som i dag er vernet, som bør vurderes opp mot annen fornybarutbygging.

Vindkraft på land

Energikommisjonen mener det er realistisk å øke produksjonen av vindkraft på land med 5-10 TWh frem til 2030. Det er til dels stor motstand mot vindkraftutbygging. Det er utfordrende ettersom landbasert vindkraft er den billigste og raskest realiserbare nye kraftproduksjonen. SBE mener det må på plass vindkraft på land for å kunne nå målene Energikommisjonen har satt seg.

Vi støtter kommisjonen når de foreslår å gi kommunene økonomiske fordeler som gir grunn til å si ja til utbygging. For her gjelder det å spille på lag med kommunene for å få aksept for utbygging.

SBE mener det også må legges til rette for å få kommunene inn på eiersiden i nye prosjekter, på samme måte som kommunene tidligere gikk inn som eiere da mye av den tidlige vannkraften ble bygget ut. Det er få kraftkommuner som i dag ikke er godt fornøyd med hva de sitter igjen med fra utnyttelsen av vannkraftressursene lokalt. Nå kan det bli vindkraftens tur til å styrke kommunene. For å få til det trenger vi lokal forankring, der inntektene i første rekke går tilbake til vertskommuner og berørte regioner. Offentlig eid vindkraft vil selvsagt ikke alene bidra til å nå målet, det må i tillegg være åpent for private, kommersielle investorer hvis vi skal nå en vindkraftproduksjon på land på mellom 5 og 10 TWh innen 2030.

For å gjøre det enklere å få kommunene inn på eiersiden må en sikre at det finnes gode ordninger som sørger for at kapital er lett tilgjengelig og til lavest mulig rentekostnad.

Kommunalbanken kan være en løsning, ved for eksempel at de får utvidet sitt mandat til å være med og fremskynde det grønne skiftet gjennom mer enn bare grønne lån.

Alternativt kan Staten komme inn med midler direkte i en annen finansieringsordning. Kraftfinans er forslag til navn her.

Et annet alternativ for å få bygget vindkraft med kommunalt eierskap er å gjøre som den i Finland med den såkalte Mankala-modellen. Den fungerer slik at flere lokale kraftaktører går sammen og bygger ut kraft i et felles selskap som selger kraften tilbake til eierne til kostpris. Dette har gitt muligheten for flere mindre lokale kraftselskaper til å være eiere i større utbyggingsprosjekter. Modellen kan også sammenlignes med hvordan vannkraften i mange tilfeller ble bygget ut i Norge, ved at flere kommuner og fylkes kommuner sto sammen.

Tilsvarende har Danmark hatt suksess med «Køberetsordningen», hvis formål var å øke den lokale interesse og støtte til oppføring av ny kraftproduksjon som vindmøller og solceller.

Når det gjelder nærvind, som Energikommisjonen også påpeker, så oppfatter vi at dette i liten grad vil bidra, og i så fall til en høy pris. Men der det finnes naturlig og lønnsomt, og ikke skaper motstand, vil dette som annen produksjon være velkomment. Men vi tror ikke det vil utgjøre en betydelig andel ny energi.

Vindkraft til havs

Mange peker på havvind som en viktig nøkkel i det grønne skiftet. Det er vi enige i, spesielt dersom man ønsker en elektrifisering av norsk sokkel. Det meste av havvindutbyggingen ligger likevel relativt langt frem i tid og vi antar at kun et begrenset volum vil være på plass innen 2030.

Det kan også være utfordrende med utbygging av havvind etter 2030, med tanke på usikkerheten rundt både hva kraftpris og kostnaden for utbyggingen, spesielt for flytende havvind, vil ligge på.

Det er uansett ingen grunn til at dette skal la vente på seg lenger enn høyst nødvendig. Det er behov for at det kommer utlysning av nye områder så raskt som mulig, og da er det også positivt at en sammensatt direktoratsgruppe ledet av NVE nå har foreslått utredning av 20 nye områder for havvind.

For å være attraktivt nok for investorer ser SBE heller ikke andre muligheter enn å utvikle dette med bygging av hybridkabler og ikke radial. Kostnadene for havvind vil uten det bli ekstremt høye og utbyggingen dertil beskjeden.

Solkraft

I likhet med vannkraft og vindkraft er det viktig at det i den nasjonale energiplanen foreligger en samlet oversikt over forventet solkraftutbygging i årene fremover. Det gjelder ikke minst i forhold til store bakkemonterte anlegg som krever store arealer. Her er det viktig å inkludere kommunene for best mulig arealutnyttelse.

Vi ser allerede nå at det er utfordringer knyttet til etablering av mye solkraft, spesielt på privatboliger. Dette skaper et press i kraftnettet som man ved utbygging ikke har tatt høyde for. Men vi trenger også dette krafttilskuddet. Vi støtter derfor at det må utarbeides en helhetlig politikk for solkraft, der også nettselskapene involveres. Her må det inkluderes solkraft på bygg, samt bakkemonterte solkraftanlegg.

Annen kraftproduksjon

Fjernvarme vil i fremtiden også være et viktig bidrag og vi støtter kommisjonen i innspillet om at Energimerkeordningen for bygg må utformes slik at den ikke er i disfavør av utnyttelse av overskuddsvarme og utbredelsen av fjernvarme.

Energikommisjonen mener det er realistisk med 2-4 TWh fjernvarme, men hele 6-11 TWh omgivelsesvarme gjennom varmepumper innen 2030. Igjen må det sikres vilkår som gjør fjernvarme konkurransedyktig med varmepumper, dette gjelder også i reguleringen av pris, som vi tidligere har omtalt i innspill om prising av fjernvarme.

Det er også et behov for taktskifte i produksjon av **biogass**. Europa har som mål å produsere 342 TWh biogass innen 2030. Biogass representerer en energikilde som kan være med å avlaste annen kraftproduksjon og nett. Biogass har et stort potensial for å gi mer kraft raskt, gitt at rammebetingelsene legger til rette for mulighet til videre utbygging også i Norge,

Pumpekraft har til nå vært for kostbart å bygge ut. Med forventninger om større prissvingninger fremover, på grunn av mye regulerbar kraft inn i systemet, vil det kunne gi større verdi av pumpekraften. Med et økt effektbehov vil det være naturlig at man gjør nye beregninger på lønnsomheten i dette for en del større kraftprodusenter. For å realisere nye nødvendige investeringer i pumpekraft, mener vi også det er viktig at regjeringen fjerner høyprisbidraget. Skatten virker til å vri investeringer bort fra effektanlegg. SBE forventer dermed at høyprisbidraget blir fjernet innen 2024 som lovet.

Saksbehandling

En forutsetning for å nå Energikommisjonens mål «Mer av alt – raskere», er å få på plass økt saksbehandlingskapasitet både hos NVE og OED. Dette har også kommisjonen foreslått. Det er positivt at det i statsbudsjettet ble satt av midler til nettopp dette, og at NVE er i gang med ansettelse av flere saksbehandlere. Vi mener det fortsatt er rom for ytterligere styrking av kapasiteten både i NVE og i OED, og støtter derfor opp om nye bevilgninger til nettopp dette.

I denne sammenheng ønsker vi også å påpeke at det er ønskelig at regjeringen gir spesielt nettselskapene enda større tillit i forhold til vurdering av utbygging og spesielt oppgradering av nett i eget område, slik at man til dels kan unngå konsesjonsbehandling.

Det er positivt at Regjeringen har kommet med en handlingsplan for raskere nettoutbygging, men vi savner i denne en mulighet for at nettselskapene kan bygge korte anlegg på inntil 66 kV uten konsesjonssøknad.

Markedsutvikling

SBE mener dagens markedssystem sikrer god konkurranse og riktig pris. Vi ser derfor liten grunn til å gjøre vesentlige endringer i dagens marked- og kraftsystem.

Vi opplever EU som en pådriver for den overordnede energi- og klimapolitikken, og mener det er viktig at Norge i den forbindelse i større grad må koordinere og bruke våre private og offentlige kanaler når vi skal heve vår «norske stemme» i sanntid, mens beslutningsprosessene foregår i EU.

Med vennlig hilsen

Truls Wickholm, sign

Direktør for Samfunnsbedriftene Energi