

NOTAT

Til	Medlemsfylka v administrative kontaktpunkter
Kopi	Styret og vararepresentanter
Dato	21. april
Emne	Regjeringas Energimelding, Kraftfylkas innspill
Oppfølging	Kommentarer og innspill innen utgangen av april

Bakgrunn og prosess

Regjeringen la fram den lenge etterlengtede stortingsmeldinga om framtidas energipolitikk fredag 15: "Meld. St.t 25 (2015-2016): Kraft til Endring. Energipolitikken mot 2030". Det tas sikte på at Stortinget behandler meldinga før sommerferien, dvs før 20. juni. Det gir Kraftfylka, og andre, relativt kort til på å komme med sine innspill til Stortingets energikomite. Vi ber derfor om at medlemsfylka kommer med sine synspunkter innen utgangen av april, slik at styret får tid til å behandle et høringsinnspill og vi får tid til å bryne våre synspunkter opp mot endelig høring i Stortinget. Debatten er allerede i gang og alliansene i ferd med å formes.

Meldinga er lest med utgangspunkt i de innspill Kraftfylka har gjort til arbeidet med meldinga og øvrig policy. Dokumentet er langt, men er en grundig og god beskrivelse av norsk kraftbransje og de muligheter og utfordringer den står overfor, både på overordnet og detaljert nivå. Meldinga bringer få nyheter for de fleste som følger med på bransjen og politikken omkring. Meldinga bærer preg av at mange av de endringene regjeringa ønsket seg allerede er gjennomført i forbindelse med feks oppfølginga av Reitenutvalgets arbeid, eller vil bli behandlet i oppfølgingen av Grønn Skattekomisjon, ekspertutvalget for Grønn Konkurranseskraft og Industrimelding.

Innimellom beskrivelsene ligger det imidlertid noen små nyheter som er verdt og merke seg. Kun den siste delen inneholder spesifikke tiltak og forslag til ny politikk. Her slippes det til gjengjeld det som må kunne beskrives som en bombe for kommunesektorens del: Et ønske om å endre det over 100 år gamle konsesjonskraftregimet.

Hovedpunktene i meldinga

Jeg vil ikke bruke for mye plass på å gå gjennom innholdet i meldinga. Den er altså både lang og detaljert og ikke alt er relevant for Kraftfylka og vår policy.

Regjeringa summerer det selv opp slik: De vil prioritere fire hovedområder for energipolitikken mot 2030:

1. Styrket forsyningssikkerhet
2. Lønnsom utbygging av fornybar energi
3. Mer effektiv og klimavennlig bruk av energi
4. Næringsutvikling og verdiskaping gjennom effektiv utnyttelse av lønnsomme fornybarressurser

Styrket forsyningssikkerhet

Samfunnets krav til forsyningssikkerheten er økende. Regjeringens mål er å sikre fortsatt god forsyningssikkerhet i årene framover. Regjeringen vil legge til rette for at markedsløsninger skal bringe frem mer av fleksibiliteten i energisystemet. Nordisk samarbeid på energiområdet skal styrkes. Regjeringen ønsker et sterkt overføringsnett på alle nivåer, og vil arbeide for bedre koordinering av nett, forbruk og produksjon. Nye teknologiske løsninger og bruk av smarte styringssystemer skal bidra til å styrke forsyningssikkerheten i årene fremover.

Lønnsom fornybarproduksjon

Norge har store fornybarressurser og mulighet til å ta de i bruk. Regjeringen vil legge til rette for lønnsom produksjon av fornybar energi i Norge. Innsatsen for å utvikle og ta i bruk nye teknologier for fornybar energi skal fortsette. Økt tilknytning til andre markeder er viktig for verdien av norske fornybarressurser, og regjeringen vil styrke forbindelsene til de europeiske energimarkedene. Energiloven endres slik at også andre enn Statnett kan eie og drive utenlandsforbindelser. Regjeringen ønsker å unngå at verdien av vår eksisterende fornybarproduksjon svekkes, og vil ikke innføre nye mål under elsertifikatsystemet. Regjeringen innfører tiltak for mer effektiv konsesjonsbehandling. Samlet plan for vassdrag utvikles, slik at gjenværende vannkraftprosjekter kan gå direkte til konsesjonsbehandling. Regjeringen ønsker en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge. Innføringen av en nasjonal ramme for vindkraft vil bidra til å dempe konflikter og at de beste vindkraftlokalitetene blir valgt.

Mer effektiv og klimavennlig bruk av energi

Regjeringen ønsker å dreie oppmerksomheten fra støtte til kjente produksjonsteknologier, over mot innovasjon og utvikling av nye energi- og klimaløsninger. Enova er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet. Enovas overordnede mål skal være reduserte klimagassutslipp, styrket forsyningssikkerhet for energi og teknologiutvikling som på lengre sikt også bidrar til reduserte klimagassutslipp. Regjeringen har gitt Enova i oppdrag å bidra til reduserte klimagassutslipp i transportsektoren. Utvikling av ny energi- og climateknologi i industrien skal fortsatt være et viktig arbeidsområde for Enova. Regjeringen vil fastsette et ambisiøst nasjonalt mål for energieffektivisering.

Næringsutvikling og verdiskaping gjennom effektiv utnyttelse av lønnsomme fornybarressurser

Energinæringen skaper store verdier basert på våre fornybare energiressurser. Leveransene av fornybar energi gir også grunnlag for verdiskaping i annen industri og næringsliv. Regjeringen vil legge til rette for at vi kan utvikle og fortsatt dra nytte av konkurransefortrinnene våre innen foredlingen av de fornybare energiressursene. Regjeringen legger i Prop. 96 L (2015-2016) til rette for at industrielle eiere av vannkraft kan ivareta sitt behov for forutsigbar krafttilgang også i fremtiden.

Fremtidig verdiskaping basert på våre fornybarressurser avhenger av vår evne til innovasjon og kunnskapsutvikling. Innsatsen skal rettes inn mot områder der Norge har spesielle fortrinn. Regjeringen arbeider for å skape en mest mulig sømløs virkemiddelbruk mellom ulike institusjoner og programmer i innovasjonsskjeden. Regjeringen vil bygge videre på strategien som er utarbeidet av næringsaktører, forskningsinstitusjoner og offentlige myndigheter gjennom Energi 21.

Meldingens budskap

Meldinga ble raskt kritisert for å være en vannkraftmelding. Når 96% av norsk kraftproduksjon er vannkraft, er ikke det unaturlig. Et kraftsystem med regulerbar vannkraft har alltid vært en fordel, men omstillinga i energimarkedet i Europa og økt fornybarutbygging i Norden (uregulerbar) har økt relevansen og potensialet i denne. Vannkrafta er grunnlaget for tiltak for å få ned CO₂-utslipp nasjonalt og kan bidra til det samme i våre naboland. Vannkrafta er verdiskaping, vannkrafta er grunnlag for industriutvikling og nyetableringer og regulerbar vannkraft kan brukes for å takle

klimaendring (flomdemping). Det meste av konkret politikk i meldinga bygger på dette: Hva skal til for at vi kan gjøre det beste ut av denne fordelene? Foreslåtte tiltak som er relevante for Kraftfylka er:

Når du sitter på et vinnerkort, som regulerbar vannkraft anses å være, har man fordel av at markedet får rå og bestemme hvilke investeringer som skal gjøres. Der er et stort, teknisk potensiale for oppgradering, effektivisering og utvidelser i eksisterende vannkraftverk. Dette vil kreve store investeringer (bare vedlikehold og oppgradering er av NVE beregnet til 100 mrd fram til 2050). Disse investeringene kan bli lønnsomme, dersom ikke subsidieordninger trekker investeringene i retning av andre prosjekter og kraftprisen går noe opp. Derfor vil regjeringa **ikke videreføre elsertifikatordninga etter 2021.**

Kraftfylka har i sine innspill sagt at vi mener ordninga bør fases ut og midlene fokuseres inn mot utvikling av umoden teknologi. Ordninga har vært effektiv for å nå målene pålagt oss av EUs fornybardirektiv, men ingen er tjent med kraftpriser som tidvis er under produksjonskost, og kraftoverskudd bidrar til lavere kraftpriser. Det er i den sammenheng viktig å huske på at den viktigste årsaken til de lave kraftprisene er lav brensels- og CO2-kost i Europa, slik at prisen vil gå opp etter 2020 uansett, om klimapolitikken virker. Men for Norges del synes det nå riktig å fokusere på å få satt krafta i arbeid, dvs at den kan bidra til å erstatte fossil energi nasjonalt (elektrifisering) og internasjonalt (kraftforedlende industri).

Spørsmålet er hvilke virkemiddel som foreslås for å få tatt krafta i bruk, og ikke minst for å initiere fortsatt teknologiutvikling. Her er det færre kraftfulle virkemiddel i meldinga. Kanskje kommer det flere som et resultat av andre prosesser (Industrimelding mm). To trekkes fram her, og ble også levert som proposisjoner samtidig med meldinga. Dette er saker Kraftfylka allerede har engasjert seg i og støttet opp om: Endring av industrikonsesjonsloven for å tillate **privat deleierskap også i vannkraftverk organisert som DEA/ANS**, og å tillate at **andre enn Statnett kan eie og drive utenlandsforbindelser**. Kraftfylka vil følge opp at disse endringene i størst mulig grad er i henhold til våre innspill.

Men regjeringa vil **ikke love at det kommer nye utenlandsforbindelser**, annet enn de to som er under bygging, på kort sikt. Slike kabler har stor effekt på driften av det øvrige kraftsystemet og medfører store kostnader for det innenlandske nettet og dermed også nettkundene. Man ønsker derfor å høste erfaringer fra driften av disse før man gir klarsignal til nye. Kraftfylka bør støtte dette. Vi er ikke tjent med en framdrift som gir unødige kostnader for norske nettkunder og svekker norsk forsyningssikkerhet.

Utenlandsforbindelser og industriutvidelser/etableringer har den samme effekten på kraftprisen, de er begge store kunder, øker etterspørselen og dermed prisen noe. Per i dag er den lave kraftprisen i seg selv en drivkraft for etableringer, utvidelser og for at kraft tas i bruk på andre områder. For eksempel som energi i transportsektoren. I det kraftprisen stiger må andre virkemiddel i sterkere grad ta over for å få den ønskede utviklingen: Innovasjoner i industrien, elektrifisering av transport, hydrogenproduksjon mm. Regjeringa er svært tydelig på at man ønsker å **styrke ENOVA**, som også får et utvidet mandat (klimagassreduksjoner). Man er imidlertid ikke tydelig på hvilke virkemiddel ENOVA kan få bruke, og ikke minst på hvor store ressurser man ser for seg skal overføres til fondet. Dette blir avgjørende for om vi får den ønskede effekten av å fase ut elsertifikatene. Kraftfylka bør påpeke at man forutsetter at det også i framtida vil brukes store ressurser på det grønne skiftet, på teknologiutvikling, pilotprosjekter innen ny fornybar (som havvind, hydrogen mm).

Regjeringa vil hindre at verdien av norsk fornybar kraft selges på billigsalg til Europeiske forbrukere i form av merkelapper, altså **opprinnelsesgarantier**. Det er en svært positiv nyhet for Kraftfylka (og Norsk Industri mfl) at også den norske regjeringa vil støtte arbeidet med å få endret denne ordninga, slik vi har tatt til ordet for i EUs høring på nytt fornybardirektiv. Ordninga med opprinnelsesgarantier

gir kjærkomne inntekter til kraftprodusentene, men systemet slik det er i dag er ikke koblet til faktisk innkjøp av kraft og gir dermed ikke forbrukerne det de betaler for, øker ikke etterspørselen etter fornybar kraft og gjør at det kan stilles spørsmål ved om hvorvidt norsk kraft er fornybar. Kraftfylka bør støtte opp om regjeringas holdning. En ny ordning for opprinnelsesgarantier bør knyttes opp til reelt kraftsalg. Kraftleverandører må ikke kunne selge flere garantier enn faktisk innkjøpt fornybar kraft. Dette vil åpenbart gjøre at færre norske garantier selges til Europa (begrenset av handelen), men vil til gjengjeld bidra til økt etterspørsel etter fornybar kraft, noe som har større verdi enn inntektene fra opprinnelsesgarantiene. Ikke minst vil dette gjøre at fornybaroverskuddet vil være en fordel for alle virksomheter i Norge, og norske fornybarregioner.

Et annet virkemiddel for å øke verdiskapingen basert på fornybarressursene er **effektivisering av plan og konsesjonsprosessene**. Her kan sikkert mangt bemerkes og mye er relevant for fylkeskommunene som planleggere: Samla plan avvikles, NVE får delegert en del konsesjonssaker, det skal utarbeides nasjonal ramme for vindkraft og det skal lages en ordning for hurtig avslag av urealistiske prosjekt. Samla plan er ikke oppdatert og har trolig utspilt sin rolle og Kraftfylka, som ansvarlige i de regionale vannforvaltningsplanene som er kommet til senere, bør trolig støtte dette. At NVE skal få delegert flere konsesjonssaker bør også medføre at enda flere delegeres videre til de nye regionene (ref innspill til Regionmeldinga).

Verneplan for vassdrag ligger i *hovedsak* fast, skrives det. Det vises her til at det i særskilte tilfeller med vesentlig samfunnsnytte, for eksempel i form av vesentlig flom- og/eller skreddempende effekt, og akseptable miljøkonsekvenser, bør kunne åpnes for konsesjonsbehandling av vannkraftverk i vernede vassdrag. "I hovedsak" er en liten nyhet, men forslaget er likevel langt mer moderat enn det som har vært signalisert fra statsråden de siste par årene. Nok fornybar kraft til det grønne skiftet skal ikke komme fra nye, store vannkraftutbygginger, men fra oppgradering og utvidelser av gamle kraftverk, og gjennom at kraft frigjøres gjennom energieffektivisering.

Regjeringa foreslår å fastsette det de mener er et ambisiøst og **kvantifiserbart nasjonalt mål for energieffektivisering**, og ønsker å fastsette et mål om å redusere **energiintensiteten** (energibruk/BNP) med 30 prosent innen 2030. Dette forslaget blir kritisert for å være for svakt både av miljøbevegelsen og NHO sentralt. De ønsker målsettinger om absolutt reduksjon i energibruk. Det kan være mulig å redusere absolutt energibruk, samtidig som økonomien vokser, dersom man lykkes med å elektrifisere all transport. Dette er imidlertid vanskelig å kvantifisere, og gjennomføre (hydrogen er feks ikke like effektivt som el, og bioenergi langt derifra). Kraftfylka bør likevel støtte at energiintensitet brukes som mål. For det første fordi det ikke setter begrensninger for utvidelser og etableringer innen kraftintensive næringer, som jo er gunstig både for fornybarregionene og for det globale klimaet. For det andre for at vi ikke skal havne i samme situasjon som for kutt i klimagassutslipp; at en økonomisk nedtur i seg selv gjør at man når målene, uten at man har gjort tiltak eller utviklet ny teknologi.

Den gode, gamle, regulerbare vannkrafta vil heller ikke kunne få operere uten strenge miljøkrav, selv med regjeringas ambisjoner om at det er disse det skal satses på videre. Regjeringen skriver at den vil **«trappe opp arbeidet med revisjonssaker slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme miljøforbedringer blir gjennomført raskere»**. Videre vil regjeringen også vurdere hvordan standardvilkår for naturforvaltning, som ikke er pålagt i eldre konsesjoner, kan innføres for konsesjoner med kjente miljøutfordringer. Dette er trolig godt nytt for fylker og kommuner og i henhold til de regionale vannplanene. Revisjon er et viktig virkemiddel for å nå målene i vannforskriften. Det følger imidlertid av meldinga at regjeringen mener at **revisjon bare kan gjennomføres hvert 30. år**. Det vil det nok være delte meninger om er riktig tolkning av vannforskriften.

Så til det denne meldinga som antakelig vil engasjere kommunesektoren mest: **Endringer i konsesjonskraftinstituttet**, som man vel kan kalle det etter så lang tid. Utgangspunktet for regjeringa tolker jeg å være følgende:

1. Man ønsker å øke lønnsomheten i vannkrafta fra dagens begredelige nivå.
 - Øvrige skatter og avgifter i sektoren svinger for en stor del med inntektene. Jo lavere kraftpris, jo lavere kostnader. Konsesjonskraft er en konstant utgift og svekker dermed næringas muligheter til investeringer.
2. 15.2.2: "Regjeringen ønsker å legge til rette for at potensialet for opprustning og utvidelse av vannkraftverk kan realiseres. Selv om norske vannkraftverk er godt vedlikeholdte, er gjennomsnittsalderen høy. Når det uansett må investeres, eller gjøres endringer i kraftverkene som kan medføre stans, er det viktig at mulighetene for opprustning og utvidelse blir vurdert samtidig. Utvidelsesprosjekter gir det største potensialet for ny kraft. Det teknisk-økonomiske potensialet for ny kraft gjennom opprustning og utvidelser er anslått til 6 TWh/år. Dette inkluderer saker til behandling og saker som har konsesjon, men som ikke er bygd. Av dette kan mindre enn ti prosent tilskrives opprustning. Mer enn nitti prosent av potensialet er følgelig knyttet til utvidelser. I tillegg til potensialet for ny kraftproduksjon, kommer et potensial for økt effekt og økt reguleringsevne. Regjeringen vil legge opp til at konsesjonsbehandling av opprustnings- og utvidelsesprosjekter blir prioritert."
 - Kommunene har så langt ofte vært kritiske til disse prosjektene. Økt effektkjøring, evt pumpekraft og utvidelser påvirker miljøet, men gir ikke økte inntekter til kommunene.

Konsesjonskraftregimet kan dermed oppfattes som et direkte hinder for å nå hovedmålsettingen i meldinga: Utvikling av eksisterende regulerbare vannkraft og økt lønnsomhet for denne. Konsesjonskraftregimet er også den eneste av skattene og avgiftene i sektoren som faller inn under OEDs myndighet (For mer helhetlig er ikke meldinga, enn at departementsgrenser er vanntette skott. Skatt for øvrig omtales ikke.). Endringer i konsesjonskraftregimet kan også gjennomføres uten statlig provenytab, i motsetning til feks endringer i grunnrenteskatten. I meldinga trekker man imidlertid fram at konsesjonskraftordninga er komplisert, ineffektiv, og også urettferdig ved at den ulikebehandler både bedrifter og kommuner/fylker.

Det er nok ikke en tilfeldig valgt begrunnelse fra regjeringas side. Det er vanskelig å argumentere for at konsesjonskraftordninga er enkel og ikke medfører mye administrasjon og til dels konflikter (vi møter Hydro i Høyesterett i mai). Det er rom for forenklinger. En del har kommunesektoren selv argumentert for, feks å bruke samme beregningsmetode for pris på alle konsesjoner. Men, vi kan åpenbart ikke, til tross for at man bare har en sekundær rett til konsesjonskraft og at inntektene kan bli lavere ved kommunesammenslåinger, støtte en svekkelse av kommunesektorens andel av kraftinntektene. Vi bør reagere sterkt på at fordelene med disse kompensasjonsordningene, den store oppslutningen omkring fornybarprosjektene i Norge, ikke er nevnt. Ei heller står det noe om at verdien av en evt revidert/alternativ ordning skal være minst like god som dagens ordning. I så måte er mandatet til det ekspertutvalget regjeringa foreslår å sette ned ikke akseptabelt. Det er da forøvrig også svært uklart.

Spørsmålet er om Kraftfylka skal verne om konsesjonskraftordninga slik den er, og be Stortinget om å forkaste forslaget. Eller om vi skal be Stortinget forutsette, for det første, at utvalget får som mandat å komme fram til en ordning som gir minst like gode og forutsigbare inntekter til kommunesektoren som dagens ordning og, for det andre, at fylkeskommunene skal være representert i utvalget.

Andre forslag verdt å merkes seg:

- Regjeringen vil etablere en egen strategi for satsing på **hydrogen**. Hydrogen kan komme til å spille en større rolle enn i dag i fremtidens energisystem.
 - Denne satsinga blir viktig for småkraftverkene framtid, samt vindkraft i områder med dårlig nettkapasitet. De vil påpeke at man her må være betydelig mer konkret på ambisjonene.
- Regjeringa tar ikke opp Kraftfylka og andres ønske om å endre tariffordninga for det nye distribusjonsnettet slik at kunder med likt forbruk tarifferes likt, i praksis at industri tarifferes likt uavhengig av tilknytningspunkt. I tillegg bør en andel av tariffen fra industri og produksjon bli liggende igjen i distribusjonsnettet. Slik oppnår vi en god og rettferdig nasjonal fordeling av kostnadene som hopper seg opp i fornybarregionene. Et mindretall på Stortinget har bedt om at dette vurderes i forbindelse med Industrimeldinga. Vi bør arbeide for at det gjøres i forbindelse med implementeringen av 3. Energimarkedspakke og todelingen av nettet. Det regjeringa imidlertid åpner opp for er såkalt "**anleggsbidrag i masket nett**" også på sentral og regionalnettsnivå. Dette er noe fagmiljøene har bedt om i mange år, men som OED har vegret seg for.
 - Det vil innebære at nettselskapene kan kreve anleggsbidrag ved etablering av ny produksjon, industri ol. selv om investeringene også kan komme andre til gode. Som feks ved en forlenging av sentralnettet fram til Hammerfest, først og fremst til glede for Statoil. Dette har vært Kraftfylkas politikk i mange år og vi bør støtte opp om dette.
- Man kan merke seg at regjeringa omtaler kravet Stortinget har stilt til forsyningssikkerheten, det såkalte **N-1-kriteriet** (at anlegget tåler 1 feil uten at forsyningen stopper) skal være en *hovedregel*. Men at investeringer for å nå målet skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme og at alternativer til nettforsterkninger skal vurderes. Det er et signal om at netttutbygginger og –forsterkninger ikke kan være hvor kostbare som helst, selv om forsyningssikkerheten er dårligere enn hovedkravet.

Oppfølging

Etter kommentarer fra medlemmene vil vi utarbeide et skriftlig innspill til Stortinget som godkjennes av styret. Dette vil til slutt kunne ut i et svært kort notat som legges fram på høringen i Stortinget. Vi kommer tilbake med dato for høringen, samt opplysninger om saksordfører mm.

Vi vil selvfølgelig samarbeide tett med LVK på saken om konsesjonskraften og der også søke andre allianser der det er nyttig. Det er viktig å forsøke å stå mest mulig samlet, samtidig som vi viser stort engasjement.

Styret vil også bli invitert til å vedta en strategi for arbeidet med akkurat den saken, dersom Stortinget støtter regjeringens forslag om et ekspertutvalg. Regjeringa synes å være relativt trygge på å få flertall for at det settes ned et utvalg for å se på saken og sier de tar sikte på å oppnevne utvalget før sommerferien, altså rett i etterkant av Stortingets vedtak.