

Energikommisjonens rapport

Oppsummerende notat

31.januar 2023 –

Overordnet

Overordnet mener flertallet i Energikommisjonen det bør settes en tydelig ambisjon for hvor vi ønsker å være ved inngangen til 2030-tallet. Flertallet setter målet for 2030:

- Minst 40 TWh høyere fornybar kraftproduksjon fra vannkraft, vindkraft, havvind og solkraft
- Minst 20 TWh energieffektivisering målt fra 2022

Flertallet i Energikommisjonen foreslår minst 40 TWh mer fornybar energiproduksjon, inkludert vannkraft, vindkraft, havvind og solkraft innen 2030, noe som er en økning på 40 prosent fra 2022. Kommisjonen anbefaler også minst 20 TWh energieffektivisering fra 2022. Men et vesentlig flertall av kommisjonen advarer mot å sette for urealistiske mål. Mindretallet mener behovet er mindre presserende fordi vi i lange perioder kan ha tilgang til billig kraft fra utlandet, og er usikre på realismen i utbyggingstakten på både landvind og havvind.

Det pekes på at utbyggingstakten de siste årene ikke er i nærheten av å møte etterspørselen, og at vi uten nye tiltak ikke vil nå klimamålene. Kommisjonen anser det som svært viktig å øke utbyggingstakten, og de mener at dette krever ekstraordinære tiltak på kort sikt, siden det ikke er tid til å behandle situasjonen som vanlig. Kommisjonen peker på tiltak som effektive konsesjonsbehandlinger, energisparing og energieffektivisering. Løsningen på energikrisen ligger først og fremst i energieffektivisering og å bygge ut mer fornybar energi, mer og bedre overføringsnett, og energieffektivisering i et tempo vi ikke har sett før.

Overordnet ser ikke kommisjonen grunn til endring av den eksisterende rolledelingen av norsk kraftsektor.

Energieffektivisering

Mens energieffektivisering (i bygg) sto høyt på EUs liste over økonomiske tiltak for å bøte på den økonomiske krisen i kjølvannet av pandemien, er det først den siste tiden energieffektivisering virkelig er blitt tatt på alvor her hjemme. Når Energikommisjonen nå peker på energieffektivisering, kan det være starten på et linjeskift i norsk energi- og klimapolitikk.

Kommisjonen fremhever blant annet at Enovas mandat må endres for å omfatte energieffektivisering for alle sektorer. For eksempel kan det vurderes å kreve egenproduksjon av energi i nye bygg. Kommisjonen anbefaler konkret et krav om energikartlegging for alle virksomheter med energibruk over 5 GWh. Energikommisjonen har videre en rekke konkrete anbefalinger for å redusere energibruken i bygg. For nye bygg og totalrehabiliterte bygg anbefales det strenge energistandardkrav gjennom byggeteknisk forskrift (TEK).

Her trekkes det frem sektorkoblinger på tvers og bedre bruk av virkemiddelapparatet. I hovedtrekk understreker rapporten at industrien må være mer energieffektiv, fleksibel og digital. De foreslår å sette sterkere krav til energiutnyttelse- og gjenvinning med tiltak som krav om energikartlegging i store virksomheter, bedre utnyttelse av spillvarme, og samlokalisering av virksomheter med over- og underskuddsvarme.

Flertallet i kommisjonen mener at energieffektivisering vil kunne bidra med så mye som 20 TWh innen 2030, som er en dobling av dagens politiske målsetning. Samtidig understrekes det at potensialet for energieffektivisering i industrien er usikkert, men at i størrelsesorden 1-5 TWh innen 2030 er realistisk. Når det gjelder fjernvarme og bygg, anser kommisjonen det realistisk med en økning på 2-4 TWh fjernvarme innen 2030 og mulighet for å doble dette innen 2040. For bygg mener kommisjonen det er realistisk med en energieffektivisering i størrelsesorden 15-20 TWh innen 2030 sammenlignet med energibruken i 2015.

Økt vannkraftproduksjon

NVE har estimert at det er et begrenset potensial på 7 TWh for oppgradering av eksisterende vannkraftverk, mens det tekniske og økonomiske potensialet for ny vannkraft er høyt. Kommisjonen tror det er realistisk å produsere 5-10 TWh mer vannkraft i 2030 enn i dag.

Kommisjonen beskriver at utbyggingstakten er for treg, og at lange ledetider og liten samfunnsaksept er sentrale barrierer for økt kraftproduksjon. Flertallet i kommisjonen mener det bør inngås en frivillig avtale med kraftprodusentene for å sikre 7 TWh ny vannkraft innen 2030. Avtalen bør innebære en gjeninnføring av kontantstrømskatten, i bytte mot at staten prioriterer saksbehandlingen.

Det pekes på modernisering av eksisterende kraftverk, som må prioriteres fremfor nye og utvidelser av eksisterende. Kommisjonen foreslår å utforme nasjonalt rammeverk for effektkjøring, og at det må vurderes om flomvern kan kombineres med økt utnyttelse av vann til kraftproduksjon. Videre vurderes det å fjerne terskelverdien på 10MW for grunnrenteskatten.

Skatter og avgifter

Kommisjonen foreslår en gjennomgang av skatteregimet der det må sikres en bred forankring politisk med fokus på forutsigbarhet og insentivering til lønnsomme investeringer og effektivitet. De legger med dette en kritikk til de nylige endringene på skatteregimet på både vannkraft og landvind.

Kommisjonen etablerer tre prinsipper for kraftskatteregimet:

- Forutsigbarhet.
- Ikke forhindre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i energi, effekt og fleksibilitet.
- Bruk av felles ressurser skal avspeiles i særskatter uten å svekke investeringsinsentiver
 - Gjeldende vannkraftregime skal gjennomgås for å vurdere om vertskommunens perspektiv ivaretas godt nok.
 - Økt andel av vindkraftinntekter går til kommunene, bl.a. 15 % av grunnrenteskatt fra vind, produksjonsavgiften går direkte til kommunen og skal indeksjusteres.

Vindkraft på land

Energikommisjonen peker på at vindkraft er en kostnadseffektiv løsning for å øke kraftproduksjonen i Norge, men at lokal motstand utgjør en viktig hindring. For å overvinne denne barrieren, foreslår kommisjonen å undersøke muligheten for å bygge mer såkalt nærvind, langs større veier og på industriområder, noe som kan føre til mindre miljøvirkninger enn i uberørt natur.

Videre påpeker kommisjonen at mangel på lokal oppslutning om landbasert vindkraft er det største hinderet for realisering av fornybar kraft fram mot 2030.

Kommisjonen er usikre på hvor mye vindkraftproduksjonen kan økes, men tror en økning på 5-10 TWh i 2030 er realistisk.

Havvind

Energikommisjonen mener det er et stort potensial for havvind, spesielt bunnfast havvind, som er en moden teknologi med lave kostnader. Men kommisjonen har liten tro på at havvind vil generere mye energi frem til 2030. Samtidig understreker kommisjonen at det er viktig å begynne utbyggingen så snart som mulig, med helhetlige planer og jevn tilgang på arealer. De anbefaler at det legges til rette for utbygging langs hele norskekysten og at staten tar ansvar for å raskt sette inn mer ressurser til å kartlegge norsk sokkel før nye områder åpnes. Konkret etterlyser kommisjonen en langsiktig og helhetlig plan for utviklingen av havvind og havnett for å gi retning til forvaltningen og forutsigbarhet for bransjen.

Kommisjonen peker på at flytende havvind er en mindre moden teknologi med høyere kostnader, og vil kreve støtte fra staten i starten. Differansekontrakter vil være nødvendig i den første fasen og bør tildeles gjennom konkurranse. Kommisjonen peker dessuten på at norsk leverandørindustri må styrkes for å vinne havvindutbyggingskontrakter.

Gitt de områdene som er åpnet, bør det være et mål å produsere 5-20 TWh havvind innen 2030. Kommisjonen er enige i at Trollvind prosjektet må godkjennes. Flertallet i kommisjonen anbefaler også å øke utbyggingen av bunnfast vind i Sørøstlige Nordsjø II fra 1,5 til 3 GW og 1,5 GW flytende havvind på Utsira Nord.

Solkraft

Energikommisjonen ser positivt på etableringen av solkraft fordi det kan etableres raskt, og etterlyser en mer helhetlig politikk, og mener det er realistisk med en utbygging av solkraft i størrelsesorden 5-10 TWh innen 2030.

Reguleringen må tilpasses den raske utviklingen for å hindre uønskede tilpasning og fjerne hindringer, ifølge kommisjonen. Kommisjonen foreslår en egen strategi for bygningsintegrert solkraft som omhandler innpassing i kraftmarkedet, byggesaksbehandling og krav til teknisk byggeforskrift. Kommisjonen er derimot splittet i spørsmål om hvordan kostnader skal fordeles på nettkunder.

Kjernekraft

Debatten om kjernekraft har blusset opp igjen over det siste året. Flere peker på kjernekraft som en løsning for Norge. Flertallet i kommisjonen ønsker imidlertid ikke kjernekraft i Norge nå, men mener Norge løpende bør følge med på den internasjonale utvikling innen kjernekraftteknologi- og sikkerhet.

Raskere og bedre saksgang

Energikommisjonen mener det er mulig å effektivisere konsesjonsbehandlingen uten at det går på bekostning av kvalitet eller demokratiske prosesser, og den foreslår en rekke tiltak for å effektivisere saksbehandlingen av kraft- og nettutbygging.

Flertallet mener at det overordnede målet må være at konsesjons- og saksbehandling av kraft- og nettutbygging forenkles og strammes opp med mål om å halvere saksbehandlingstiden.

Kommisjonen foreslår flere tiltak som kan bidra til å effektivisere konsesjonsprosesser, gjennom følgende:

- Pakkebehandling av flere søknader
- Saker som bidrar med mye kraft eller fleks skal prioriteres
- Prioritet avhengig av modenhetsgrad, produksjonskapasitet og leveransetider
- På kort sikt må regulerbar vannkraft (oppgradering og ny vannkraft) og landbasert vindkraft prioriteres
- Parallelle prosesser

- Forenkle klagebehandling der klagen ikke inneholder nye opplysninger
- Strategi for solkraft på bygg, herunder utvidet bruk av fritak fra søknadsplikt og forenkling av konsesjonssøknader for bakkemontert
- Det skal vurderes om kommuner skal kunne godkjenne bakkemontert sol opptil en viss kapasitet
- Raskere prosess for nærvind
- Det bør vurderes om tiltakshaver skal gis større ansvar for tidlig konsultasjon, utredningsprogram og høring i meldingsfasen

I tillegg kommer styrking av saksbehandlerkapasitet og reduksjon av krav til detaljplaner.

Nettkapasitet

Energikommisjonen foreslår flere tiltak for å øke nettkapasiteten. De mener at det må bygges mer og raskere nett. Kommisjonen mener blant annet det må vurderes hvordan nettselskapene skal velge områder og prioritere kunder, samt om investeringene skal finansieres som en ordinær del av nettleien.

Kommisjonen leder seg i stor grad på Strømnettutvalgets tiltak for å redusere ledetiden, og er tydelig på at mer nett – ikke bare bedre utnyttelse av det eksisterende – er påkrevd. Mest kontroversielt er det trolig at kommisjonen foreslår at utbygging av nettet i områder med eksisterende infrastruktur bør ligge i forkant av konkrete forbruksplaner. Videre antydes det at nettselskapene kan ta mer risiko ved å redusere kravene til reserve (N1) slik at de kan tildele kundene mer kapasitet.

Kommisjonen foreslår bla:

- Statnetts mandat skal i langt større grad få insentiv til utbygging. Det skal bygges mer i forkant av behov.
- Krav om å utrede alternativ til utbygging av nett.
- Høyere utnyttelse, bla gjennom å vurdere høyere risiko.
- Nettselskap skal få dekket kost for tidlig utredning.
- Ha konsesjoner klare til behovet dukker opp – (konsesjon på vilkår).
- Nytt forbruk bør prioriteres ut fra modenhet.

Kommisjonen er for øvrig splittet imidlertid når det kommer til elektrifisering av sokkelen.

Markedets rolle og mellomlandsforbindelser

Energikommisjonen mener at et markedsbasert system under sterk statlig styring vil fortsette å forvalte våre vannressurser godt. Innføringen av uregulerbar kraft, som sol- og vindkraft, vil styrke behovet for et slikt system. For å få fart på utbyggingen av fornybar kraftproduksjon, peker kommisjonen imidlertid på at det nødvendig å tilpasse politikk og reguleringer til den nye situasjonen.

Kommisjonen fastslår at markedet alene kan ikke sørge for den nødvendige omstillingen i den takt som nå er nødvendig. Rapporten er positiv til utredningen Stortinget har satt i gang for å vurdere prisdannelsen i kraftmarkedet. De mener bla utredningen bør se på følgende:

- Om dagens struktur og overvåking av markedet også i fremtiden er godt egnet til å frembringe velfungerende konkurranse.
- Hvordan man kan redusere kostnadene ved omsetning i sluttbrukermarkedet og hvordan forbrukere kan skjermes mot de største prissvingningene.

Et mindretall i kommisjonen mener det bør innføres sertifikater/lange kontrakter med staten som motpart (balansekontrakter), og at det bør vurderes helt eller delvis statlig eierskap av børsen.

Kommisjonen fastslår at mellomlandsforbindelsene sikrer oss i tørrår, og at betydningen av dette vil øke i takt med klimaendringer. Videre påpeker kommisjonen at vi aktivt er med på regelutforming og markedsdesign i det internasjonale samarbeidet. De har konkludert med at den økte tilkoblingen til det europeiske strømnettet har, i tillegg til Russlands krigføring i Ukraina, påvirket norske strømpriser i større grad enn tidligere.

Et flertall i kommisjonen tar til orde for å utrede hvordan prissmitten fra våre naboer kan begrenses. Videre går hele kommisjonen inn for å revurdere behovet for mellomlandsforbindelser når konsesjonstiden løper ut (Skagerak-kablene om fem år), samt å løfte konsesjonsbehandlingen fra NVE (teknisk nivå) til OED (politisk nivå).

Dersom kraftproduksjonen ikke øker

Kommisjonen har vurdert hva som vil skje hvis Norge ikke øker kraftproduksjonen de neste årene. De mener dette er et reelt dilemma som Stortinget kan bli stilt overfor, og trekker opp tre alternativer. Politikerne kan godta en negativ kraftbalanse i en overgangsperiode med avhengighet på import og høye priser, utsette elektrifiseringsprosjekter eller begrense tilknytningen av ny kraftintensiv industri, noe som vil begrense omstillingen mot en grønn industri. Energikommisjonen tar ikke stilling til disse valgene.