

BORGERINDDRAGELSE I ENERGI- OG KLIMAPOLITIKKEN

- gennem boligforeninger og
lokale energifællesskaber

Baggrundnotat til høringen den 18. januar 2022 om Energistyrelsens
'Analyse af geografisk differentierede forbrugstariffer og direkte linjer'
til Folketingsudvalget for Klima-, Energi- og Forsyning.



Januar 2022

Indhold

Forord	2
Der mangler en lokal indsats i energi- og klimapolitikken.	3
Uklare rammer i den danske lovgivning og praksis	4
Energistyrelsens redegørelse – gode forslag og nogle tydelige mangler.	5
Støtte til borgerinddragelse gennem et 'gunstigt regelsæt'.	7

Forord

Dette notat er udarbejdet som baggrund for høringsen den 18. januar 2022, som tager udgangspunkt i Energistyrelsens 'Analyse af geografisk differentierede forbrugstariffer og direkte linjer' fra december 2021 til Folketingsudvalget for Klima-, Energi- og Forsyning. Notatet er forfattet på vegne af de neden for anførte organisationer af Ulrik Jørgensen, Erik Christiansen, Mikkel Jungshoved og Gunnar Olesen.

Formålet med notatet er at pege på behov for en øget borgerinddragelse for at få realiseret de potentialer, der er ved at fremme lokal energi- og klimaindsats i boligforeninger og lokale energifællesskaber, som et bredt folkeligt engagement kan bakke op om.

Der er i dag en række reelle administrative og økonomiske barrierer for, at lokale energi- og klimaløsninger bliver etableret. Det skyldes at ikke mindst den praksis, der har været resultatet af den danske regulering på energiområdet, som har skabt stor uklarhed og har modarbejdet etableringen af lokale energi- og klimaløsninger. Høringen skal afdække disse barrierer og vise vejen for at fjerne disse for at få realiseret de fordele, der er ved at inddrage borgerne i omstillingen.

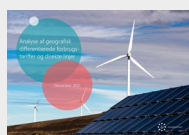
Der er et stort behov for at øge mængden af vedvarende energi både for at dække det nuværende elforbrug og for at gennemføre planerne om en elektrificering af større dele af produktionen, varmforsyningen og transporten. Denne udbygning fordrer en folkelig opbakning ikke blot politisk, men også lokalt for at undgå modstand begrundet i manglende inddragelse.

Underskrivere

- Miljøorganisationen VedvarendeEnergi
- Middelgrunden Vindmøllelaug på vegne af REScoop
- BL – Danmarks Almene Boliger
- Energifællesskab Avedøre AMBA
- Hyllegaard Udvikling
- Bofællesskab.dk
- Landsforeningen for Økosamfund
- Bærebo
- Foreningen Bæredygtige Byer og Bygninger
- Landsforeningen Økologisk Byggeri
- Brancheforeningen for Små og Mellemstore Vindmøller
- IDA Teknologivurdering

Der mangler en lokal indsats i energi- og klimapolitikken

Energistyrelsens 'Analyse af geografisk differentierede forbrugstariffer og direkte linjer' fra december 2021 har fokus på den aktuelle prioritering af kommercielle energianlæg, som vil intensivere behovet for udbygning af den danske produktion af el baseret på vedvarende energikilder (VE) og det kollektive elforsyningsnet i Danmark.



Analyse af geografisk differentierede forbrugstariffer og direkte linjer

www.ens.dk/sites/ens.dk/files/EI/analyse_af_geografisk_differentierede_forbrugstariffer_og_direkte_linjer.pdf

Det afspejler prioriteringerne i den danske energi- og klimapolitik af indførelse og udvikling af nye teknologier, der elektrificerer produktion, fremstilling af fjernvarme og brændstoffer til den transport. Disse løsninger er nødvendige i det længere omstillingsperspektiv, men flere af dem vil først have effekt flere år frem i tiden. Dette omfatter også planerne om bl.a. power-to-x (PtX) og energiover. Analysen lægger her vægt på, at disse aktiviteter skal lægges tæt ved produktionen af el bl.a. fra vindmølleparker og store solcelleanlæg.

Analysen fra Energistyrelsen dækker desuden spørgsmål om effekten af 'matrikelkravet' samt forhold omkring vilkårene for at etablere 'energifællesskaber', der indgik i det KEF's kommissorium. Disse punkter handler især om mulighederne for at fremme den lokale udbygning af vedvarende energi, om lokal koordinering af produktion og forbrug samt om reduktion i belastningen af det kollektive elforsyningsnet. Det indebærer også prioritering af VE-baseret produktion af el tæt på forbruget til boliger, institutioner og mindre virksomheder.

Denne side af omstillingen har ikke været i fokus i den danske energi- og klimaindsats. I stedet for at fremme mulighederne for at udnytte store tagflader til VE-baseret elproduktion fra solceller tæt på

de steder, hvor denne el forbruges, har store mark-anlæg været prioriteret, selvom disse kræver en dyr udbygning af infrastrukturen da de ofte ligger langt fra det aktuelle energiforbrug.

Forventningerne til store kommercielle projekter har fået langt mere opmærksomhed end involveringen af borgerne og kommunerne i lokale løsninger. Lokale løsninger vil enkeltvis typisk være mindre i omfang, men kan på grund af mængden af projekter samlet set have en betydelig effekt ved at kombinere investeringer i VE med effektivisering, elektrificering af varme og transport og optimal udnyttelse af elforsyningsnettet.

I et forskningsprojekt formidlet i pjecen 'Elektrificering af lokalsamfund' er der udviklet en model, der beregner potentialet for VE-investeringer, effektivisering og elektrificering samt minimering af belastningen af elforsyningsnettet for boligforeninger og lokale energifællesskaber. De potentielle klimabidrag er også vurderet. Samlet set viser disse beregninger et potentiale for VE-investeringer fra denne type mindre anlæg på 300-500 GWh frem til 2030, ligesom der er en forventeligt bidrag til CO₂-reduktionen på 1,5 mio. tons/år. Dette er også begrundet i mulighederne for at udnytte tagflader i de større byer til solceller, som alene har et potentiale på 300-500 GWh samt en opgradering og nyetablering af vindmøller på land. Alt sammen et potentiale, som kræver aktiv involvering af borgere og kommuner.



Elektrificering af lokalsamfund

Pjecen præsenterer beregninger af VE-bidrag, elektrificering, reduceret netbelastning og klimaeffekt af den indsats, der kan gennemføres i boligforeninger og lokale energifællesskaber

www.energifaellesskaber.dk/ressourcer

Dette notat fokuserer på de lokale løsninger, som giver borgerne og kommunerne muligheder for at yde et væsentlig bidrag til energiomstillingen.

Delkonklusion

Lokale energiløsninger, der øger investeringer i VE, kobler forbrug og produktion og reducerer netbelastningen kan yde et væsentligt bidrag til realiseringen af de danske energi- og klimamål, men bliver overset i dansk energipolitik.

Uklare rammer i den danske lovgivning og praksis

I løbet af det seneste årti har en række almene boligafdelinger og andelsboligforeninger taget initiativ til at etablere solceller på deres tage med henblik på at forsyne beboerne med el, som delvis erstatning for og afløsning af el fra den kollektive elforsyning. Det har i langt de fleste tilfælde vist sig endog ganske vanskeligt, at få et konstruktivt samarbejde med net-selskaberne, som har monopol på levering af el i det eksisterende distributionsnet. Der har været stillet meget forskellige og uensartede krav både til net-tilslutning og til opdeling af solcelleanlæg – krav som ofte har fordyret og forringet installationerne og f.eks. har forhindret at alle bygninger i en boligforening kunne aftage el fra solceller placeret på enkelte af bygningerne.

I mange tilfælde har argumenterne taget udgangspunkt i, at net-selskaberne ikke anså adskilte bygninger som et sammenhængende forbrugssted (jf. §5 i Elforsyningsloven) eller at deres ejerskab til stikledninger, kablinger mellem bygningerne eller eksisterende målere gjorde disse til en del af distributionsnettet (jf. §5 i Elforsyningsloven) og dermed var en del af det kollektive elforsyningsnet, som monopolselskabet havde ret til at disponere over. Mere generelt kan man fastslå, at grænsen mellem den enkelte elkundes interne net og det kollektive distributionsnet ikke har været fastlagt på nogen entydig måde. Det har sammen med 'matrikelkravet' givet grundlag for den meget forskellige praksis fra net-selskab til net-selskab og endog inden for det enkelte net-selskab.

De forskellige krav har også medført at en boligforening har måttet vælge selv at installere nye stikledninger og målere eller har været tvunget til at gennemføre teknisk set irrationelle opdelinger af deres installationer. Dette har i begge tilfælde været fordyrende og har i en række tilfælde ført til, at de påtænkte solcelleinstallationer er blevet opgivet. Der har været tale om væsentlige barrierer, som ofte har forringet den økonomiske værdi af eller administrativt har forhindret etableringen af mere VE i den lokale elforsyning.

Dette er sket til trods for, at bl.a. almene boligafdelinger og deres lejere har været stillet i udsigt fra politisk hold, at de ville blive sidestillet med boligejeres mulighed for at opsætte solceller for at aflaste eget forbrug og samtidig få den fordel, at de derved undgik at betale elafgift. Disse løfter er ikke blevet indfriet, så der også her foreligger en fordelingsmæssig forskelsbehandling, hvor grupper med

Eksempler på barrierer påvist i net-selskabers hidtidige praksis:

- **DAB i Herlev:** Krav om opsætning af nye målere og ledninger.
- **Toften i Ringkøbing:** Krav om hovedmåler per bygning gør solceller uøkonomiske.
- **Tilst i Aarhus:** Solcelleanlæg ikke sat i drift, da kabler på ejendom ikke må benyttes.
- **Silergården:** Krav om opsplitting af anlæg gør solcelleanlæg uøkonomisk.
- **Solhusene i Albertslund:** Halvdelen af bygninger kan ikke få gavn af solceller.
- **Hedelyngen i Herlev:** Opdeling i separate

typisk lavere indkomster stilles ringere end f.eks. parcelhusejere.

Ud over boligforeninger, har den lokale praksis hos net-selskaber også ført til, at en række bofællesskaber har været forhindret i at investere i lokale vindmøller og egne solceller til dækning af beboernes elforbrug. De har alene haft adgang til at etablere en produktionskapacitet i deres fælles VE-anlæg til dækning af produktionen af varme, som ikke er underlagt den samme restriktive regulering i områder, hvor der ikke har været tilslutningspligt til fjernvarmesystemer.

Der blev i Danmark i 2021 gennemført EU-direktiver, som giver borgere ret til som aktive kunder eller gennem lokale energifællesskaber at etablere egen elproduktion fra VE-anlæg. Denne danske gennemførelse af disse regler har dog ikke fjernet hindringerne for egen produktion af el. Boligforeninger, som i fællesskab ejer deres boliger, eller bofællesskaber, som har fælles eje af både jord, produktion, energianlæg og vandanlæg, har været mødt med krav om opdeling af deres tilslutning og er dermed blevet hindret i at optræde som samlet kunde af deres lokale net-selskab. Samtidig favoriserer udbudsregler for nye og støtte til renovering af ældre vindmølleparker kommercielle operatører uden eller med kun marginal lokal tilknytning, som har mødt lokal modstand. Det har på det seneste ført til en tilbagegang i udbygningen med landbase-rede vindmøller.

Den ellers brede danske opbakning til vindmøller, der blev dokumenteret i løbet af 1990'erne har ændret sig til en modstand, som bl.a. kan ses

som en konsekvens af den manglende lokale involvering. En udvikling, som er blevet fremmet af de offentlige udbud og nye vilkår i den offentlige planlægning på området. Den offentlige regulering har ændret sig fra at støtte lokal inddragelse til at fokusere på kompensation fra kommercielle operatører, som det også tydeligt fremgår af ændringer i loven om støtte til VE.

Den svigtende udbygning af lokal VE-baseret elproduktion kan som følge heraf i høj grad forklares som et resultat af svigt i den offentlige regulering med forskelsbehandling gennem net-selskabernes praksis og interessevaretagelse samt manglende opbakning fra myndighedernes side til at inddrage de lokale borgere i både udbudsmodeller og i den kommunale planlægning.

Delkonklusion

Der skal skabes en klar retstilstand og praksis baseret på enkle regler og gunstige vilkår for boligforeninger og lokale energifællesskaber til produktion og udnyttelse af VE.

Energistyrelsens redegørelse – gode forslag og nogle tydelige mangler

De første tre kapitler af Energistyrelsens analyse er helliget KEF-udvalgets kommissorium og de to hovedtemaer: 'geografisk differentierede forbrugstariffer' og 'direkte linjer'. I disse kapitler er det gennemgående, at analysen implicit antager at boligforeninger og lokale energifællesskaber ikke har et elforbrug som ligger ud over elkunder, der er tilsluttet på laveste spændingsniveau. I tabellen over kundetyper (s.15) placeres energifællesskaber i samme kategori som husholdningskunder og små erhverv. Ligesom der i afsnittet om direkte linjer (s.30) kun analyseres 'landvind til husstand'.

Det medfører, at disse fællesskaber – noget fejlagtigt – bliver undervurderet i deres potentielle muligheder, og derfor ikke bliver synlige og dermed heller ikke inddraget i denne del af analysen. Det er uheldigt, da det samlede fremtidige forbrug for en boligforening typisk ligger på mellem 1 og 3 GWt om året, hvor det for et nyt boligfællesskab eller mindre ny bydel ligger på 0,6 til 2 GWt og for et lokalt energifællesskab kan komme op i størrelsesordenen 2 til 6 GWt om året.

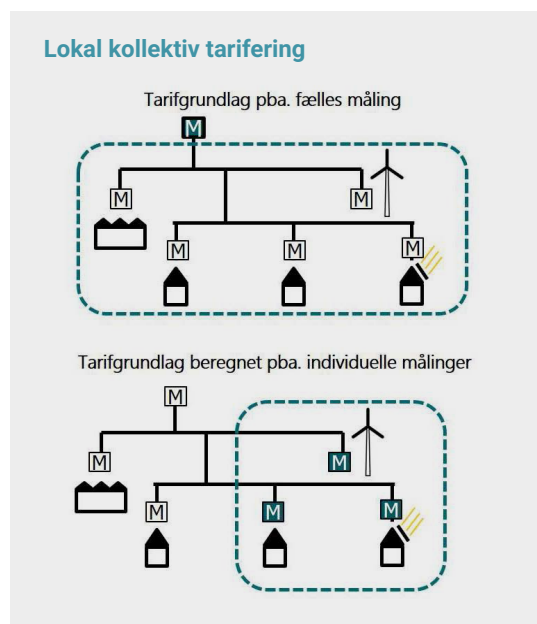
Fokus i analysen ligger derimod ret eksplicit på de behov, som kommende power-to-x anlæg (PtX), datacentre og fjernvarmeanlæg, vil have. Og hvordan geografiske differentierede tariffer kan fremme, at disse lokaliseres, så de minimerer behovet for udbygning af elnettet, og hvordan åbning for at etablere direkte linjer, hvis der ikke foreligger et etableret kollektivt net med tilstrækkelig kapacitet, kan understøtte deres økonomiske vilkår.

Analyserne af netop disse to forhold er grundige og bygger på opstilling af modeller med hver tre alternative løsninger, der derpå analyseres med hensyn til deres mulige effekt på samfundsøkonomi, fordelingsvirkninger, statens afgiftsprovener og administrerbarhed. Det har været understøttende for den aftale, der er indgået omkring statslig fremme af etableringen af PtX anlæg, som både lægger vægt på lokal sammenhæng mellem produktionen og udnyttelsen af el samt åbner for etablering af direkte linjer.

Spørgsmålet om effekten af det, som omtales som 'matrikelkravet' behandles efterfølgende i et særligt kapitel 4 (s.43), der også indeholder en nyskabelse i form af 'lokal kollektiv tarifiering' som alternativ til et internt net. Derved åbnes der for, at lokale sammenlutninger af netbrugere kan afregnes over for det kollektive forsyningsnet i fælles målerpunkter, der enten fysisk eller virtuelt samler op på målinger i lokalt forbundne, men samtidig distribuerede målepunkter (s.45). Dette indebærer, at transport af el via det eksisterende kollektive elforsyningsnet kan varetage opgaver, som ellers vil ligge i et internt net hos den enkelte elkunde. Det vil så kræve betaling for den lokale transport af el til et net-selskab enten på abonnementsbasis eller i form af en særlig, lokal transporttarif samt nye tarif-typer for denne type elkunders fælles afregning af deres udnyttelse af forsyninger fra anden produktion af el via det kollektive forsyningsnet.

Desværre belyser den snævre analyse af 'matrikelkravet' ikke de mange eksempler, der blev indmeldt skriftligt sommeren 2021 som svar på en række spørgsmål, som Energistyrelsen stillede til aktører inden for området, og de konkrete eksempler, der efterfølgende blev fremlagt ved workshops og møder. Det kan undre, da der her blev dokumenteret en praksis fra net-selskabernes side, der som anført i det foregående afsnit har været præget af stor forskelsbehandling og har forhindret lokal egenproduktion. Havde Energistyrelsen, som der er lagt op til i kommissoriet fra KEF, analyseret dette materialet, ville det have afdækket, at det i høj grad er modsigelser i selve lovgivningen, der giver anledning til denne forskelsbehandling. Denne ubalance i lovgivningen har ført til at historisk etablerede ledningsføringer og målerejerskab har skabt barrierer for realisering af VE-baseret egenproduktion. Hvis disse modsigelser ikke fjernes vil den nuværende forskelsbehandling og begrænsende praksis fortsætte – en praksis som fordyrer og forhindrer elkunder i at etablere egen produktion af el, som de ifølge lovgivningen har ret til.

Det nye – og på flere måder perspektivrige – forslag om, at der kan etableres fysiske eller virtuelle målepunkter for afregning ved lokal kollektiv tarifiering vil kræve en række præciseringer i både Elforsyningsloven og i Bekendtgørelsen om energifællesskaber. Forslaget indebærer at dele af det kollektive distributionsnet stilles til rådighed som enten internt net eller som transportnet inden for lokale energifællesskaber. Forslaget om fælles fysisk eller virtuel måling er i analysen illustreret ved efterfølgende figur.



Dette bør følges op i den videre politiske proces, så den følges op med fjernelse af de øvrige administrative og økonomiske barrierer for egenproduktion, der har betydet, at boligforeninger i praksis ikke har kunnet agere som en samlet elkunde for deres beboere ligesom etableringen af lokale energifællesskaber er blevet vanskeliggjort ved, at der ikke har været nogen retligt klar grænsedragning mellem interne net og det kollektive elnet.

Vi vil i det følgende afsnit skitsere en måde at få korrigeret for denne ubalance.

Delkonklusion

Forslaget om lokal kollektiv tarifiering giver et godt udgangspunkt for at gøre det muligt at etablere fælles afregning for boligforeninger som helhed og hele eller dele af lokale energifællesskaber, betinget af deres partner sammensætning. Der mangler desuden en præcisering af kravene til de typer fællesskaber, som kan få status om elkunder, og deres ret til at operere interne net med en entydig grænse til det kollektive elforsyningsnet.

Støtte til borgerinddragelse gennem et 'gunstigt regelsæt'

I EU's direktiver om elmarkedet og støtte til VE er der lagt op til, at landene skal etablere 'gunstige rammer' for borgere som producerer el til eget forbrug i boligforeninger og lokale energifællesskaber. Den første runde af implementering i dansk lovgivning har været præget af, at der ikke er foretaget en samlet analyse af udfordringerne. Der er foretaget en 'minimumsimplicitering'. En række bestemmelser er kopieret fra EU-direktiverne, uden at samtidig er foretaget en revision af de eksisterende bestemmelser. Derved fastholdes en etableret praksis baseret på en historisk begrundet udformning af den danske elforsyning med en opdeling mellem elforbrugere (husholdninger og virksomheder), som gennem et kollektivt forsyningsnet er forbundet med større, centrale produktionsanlæg. Netop retten til at være egenproducent og retten til at danne fællesskaber i form af boligforeninger eller lokale energifællesskaber skaber behov for revidere lovgivningen.

Det er ønsket med dette notat at lægge op til en revision af lovgivningen, så denne nu etablerer det 'gunstige regelsæt', som er foreskrevet i EU-direktiverne og sikrer fællesskaber mulighed for at bidrage til energi- og klimapolitikken. De følgende forhold bør revideres i den danske lovgivning:

1. Det skal være muligt for fællesskaber i form af boligforeninger og lokale energifællesskaber at optræde som elkunde med egen produktion, forbrug og lagring samt konvertering af el til opvarmning og transport uden at møde barrierer.
2. Tilslutningen til det kollektive elnet skal ske i målepunkter, som afgrænser fællesskabers interne net fra det kollektive elnet. Såfremt et net-selskab af historiske grunde ejer ledningsføringer og/eller målere inden for en elkundes område skal denne kunne udnytte det via et abonnement, en leje eller kunne få det overdraget ved evt. økonomisk kompensation til net-selskabet.

3. Der skal etableres rammer for nye tarif typer, så fællesskaber afregnes for den belastning og de omkostninger, som de rent faktisk påfører det kollektive elforsyningsnet. Det skal ske på en omkostningsægte måde. Både tilslutninger og tarifieringen skal tilskynde fællesskaberne til en styring og adfærd, som minimerer belastningen af det kollektive elforsyningsnet.

Disse ændringer vil samtidig sikre, at Danmark kan leve op til kravene i VE-direktivet om, at der ikke må være administrative eller økonomiske hindringer for at borgerne kan indgå i energifællesskaber.

Ændringer i lovgivningen for at fjerne barrierer kunne f.eks. omfatte:

Justeringer i Elforsyningslovens §5: (a) ny definition af forbrugssted til elkundes ejede eller lejede område dækkende en eller flere matrikler i nærheden af hinanden, (b) tilføjelse af definition af elkunde og dennes interne net, samt (c) præcisering af distributionsnettet til at dække elkunder inden for net-selskabets område i stedet for den uklare formulering 'en ubestemt kreds af forbrugere'.

Elforsyningslovens §9 bør tilføjes regler for boligforeninger som aktive kunder, præcisering af nærhed og adgang til måler for husholdninger, der ikke indgår i retligt forpligtende bofællesskaber, hvis de vælger egen elhandler.

I bekendtgørelsen om energifællesskaber bør der tilføjes bestemmelser om nærhed mellem parter og anlæg for lokale energifællesskaber, om aktive kunders rettigheder, om boligforeningers deltagelse i lokale energifællesskaber samt ske en præcisering af regler for 'lokal kollektiv afregning' og de hertil hørende nye tarifieringer.

Konklusion

Enkle ændringer i Elforsyningsloven og Bekendtgørelsen for energifællesskaber kan skabe bedre regulering for myndigheder og net-virksomheder. Det vil give 'gunstige vilkår' for boligforeninger og lokale energifællesskaber og basis for en tarifiering, der understøtter lokal styring og mindsker behovet for udbygning af elnettet.



Energistyrelsens 'Analyse af geografisk differentierede forbrugstariffer og direkte linjer' har fokus på større, kommercielle anlæg, og hvorledes de kan indpasses i den danske elinfrastruktur uden at give anledning til unødigt netudbygning. Analysen indeholder et forslag til en 'lokal kollektiv tarifiering', som vil gøre det enklere at tilslutte boligforeninger og lokale energifællesskaber til det kollektive forsyningsnet. Analysen mangler dog at anvise de nødvendige ændringer i lovgivningen for at dette forslag kan gøre op med de administrative og økonomiske hindringer, der fortsat eksisterer for at borgere og kommuners deltagelse i energi- og klimaomstillingen.

Dette baggrundsnotat peger på det behov, der er for ændringer i lovgivning og net-selskabernes praksis for at en inddragelse af borgerne kan blive til andet end gode intentioner. Der er behov for et gunstigt regelsæt, som gør op med de barrierer, som ligger i forlængelse af tidligere tiders elinfrastruktur med klar adskillelse af elforbrugere og elproduktion. Med retten til at udnytte lokal egenproduktion af el, skal også lovgivning og praksis ændres. Ellers bliver det potentiale, som borgerinddragelse i energi- og klimapolitikken åbner for, ikke frigjort.