

Østerbro Januar 2022

Til Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg!

Reguleringsmæssige udfordringer for energifællesskaber i almene boligafdelinger

Til brug for udvalgets behandling af Energistyrelsens "Analyse af geografisk differentierede forbrugstariffer og direkte linjer" sender jeg her et notat, der formidler de konkrete erfaringer, som er indhøstet i en række demonstrationsprojekter for hybridanlæg med solceller og batterilager i almene boligafdelinger. Projekterne er støttet af Landsbyggefonden, fordi de kan skabe værdifulde erfaringer om de teknisk-økonomiske muligheder for at gøre almene boligafdelinger til aktive medspillere i den grønne omstilling gennem etablering af lokal elproduktion.

Projekterne har samtidig afdækket nogle væsentlige udfordringer i samspillet mellem boligafdelingerne og Radius Elnet, der er det lokale netselskab i alle de støttede projekter. Disse udfordringer er blevet udmøntet i nogle "uberettigede hindringer og restriktioner for udvikling af borgerenergifællesskaber" i strid med BKG 2252 af 30 december 2021, § 16, sådan som det dokumenteres i dette notat.

Det er samtidig min opfattelse, at der politisk har manglet opmærksomhed på det store potentiale, der findes for grøn omstilling i den almene boligsektor, der omfatter ca. en femtedel af alle danske boliger, og som derfor bør spille en langt mere central rolle i den grønne omstilling. De ca. 600.000 almene boliger har meget store tag- og facadearealer med potentiale for opsætning af solceller, og der er i mange boligafdelinger også gode muligheder for at finansiere disse projekter på sådan en måde, at der skabes en fordelagtig beboerøkonomi uden behov for direkte statslige tilskud.

Den almene boligsektor har stort potentiale for grøn omstilling

En almen boligafdeling udgør en meget velegnet ramme for de nye borgerenergifællesskaber og VE-fællesskaber, der som led i EU-lovgivning skal bidrage med folkeligt engagement i den grønne omstilling. Her skal peges på nogle centrale forhold, der har betydning for sektorens aktive bidrag til realisering af den klimapolitiske målsætning:

1. **En femtedel af boligsektoren:** Den almene boligsektor udgør med ca. 600.000 boliger og ca. en million beboere en betydningsfuld del af den samlede boligsektor, hvis aktive bidrag vil være af afgørende betydning for boligsektorens bidrag til realisering af den politiske målsætning om at reducere de danske udledninger af drivhusgasser med mindst 70% i 2030 set i forhold til niveauet i 1990.
2. **Stort potentiale for solcelleanlæg:** Almene boligafdelinger har til sammen et meget stort tagareal, hvoraf en relativt stor del kan udnyttes til etablering af lokale solcelleanlæg, der sikrer et fysisk sammenfald mellem lokal elproduktion og lokalt forbrug. Dette i modsætning til store solceller-parker eller havvindmøller, hvis elproduktion skal transporteres over store afstande med nettab til følge for at nå frem til forbrugernes stikkontakter. Ved at supplere et solcelleanlæg med et stationært batterilager til et hybridanlæg vil den almene boligafdeling yderligere bidrage til en større samtidighed mellem produktion/lagring af el og forbruget. En dynamisk drift af batterilageret kan desuden bidrage til at gøre det samlede elforbrug fleksibelt i forhold til den varierende belastning i det lokale distributionsnet, uden at de enkelte beboere behøver at ændre deres elforbrugsvaner.
3. **En økonomisk enhed:** En almen boligafdeling udgør en selvstændig økonomisk enhed, hvor der løbende skal skabes balance mellem indtægter i form af husleje m.v. og driftsudgifter, inkl. opsparring til fremtidig vedligeholdelse.
4. **Lavindkomst-beboere:** Beboerne i almene boligafdelinger er typisk personer uden egne økonomiske midler til at investere større summer i vedvarende energi, energieffektivisering og andre initiativer til fremme af den grønne omstilling og har derfor indtil nu i praksis været hæftet af den folkelige involvering i grøn omstilling.

5. **Fælles finansiering af VE og energieffektivisering:** Til gengæld har almene boligafdelinger adgang til i fællesskab at finansiere vedvarende energianlæg, øget energieffektivisering og andre initiativer for reduktion af CO₂-udledningen fra boligafdelingens forbrug af el og varme. Den slags investeringer kan finansieres ved optagelse af fastforrentede realkreditlån, der p.t. kan fås til fordelagtig rente. Med godkendelse i boligorganisationens organisationsbestyrelse og Landsbyggefonden kan investeringer i vedvarende energi og energieffektivisering også medfinansieres med anlægstilskud fra Landsbyggefondens trækingsretsmidler og dermed også gøre investeringstunge projekter beboerøkonomisk rentable uden behov for direkte statslige tilskud.
6. **Alle beboere betaler forholdsmæssigt til investeringer:** Når beboerne i en almen boligafdeling på et afdelingsmøde, evt. fulgt op med efterfølgende urafstemning, har vedtaget at investere i et vedvarende energianlæg eller energieffektivisering, vil alle beboere over en huslejeforhøjelse betale en forholdsmæssig andel af udgifterne. Til gengæld vil beboerne som regel opnå en besparelse på varme- eller eludgifterne, der modsvarer den forhøjede husleje, hvis ikke der ligefrem opnås et beboerøkonomisk overskud på beboernes samlede udgifter til husleje, varme og el.
7. **Besparelser på net- og produktionskapacitet:** Et stationært batterilager i en beboelsesejendom kan med en hensigtsmæssig styring begrænse ejendommens samlede effektoptag i de mest kritiske driftstimer for elnettet og derigennem reducere behovet for en dyr udbygning af det lokale distributionsnet og den danske elproduktionskapacitet. Herudover kan almene boligafdelinger med batterilager tilbyde afbrydelighed i kritiske timer og/eller tilbyde leverancer fra stationært batterilager og – på sigt – fra elbils-batterier, der er knyttet til boligafdelingens egne ladestandere.

Udfordringer fra netselskabernes fortolkning af tilslutningsbestemmelserne

Trods disse gunstige betingelser for de almene beboeres aktive medvirken i den grønne omstilling er det indtil nu kun et begrænset antal boligafdelinger, der aktivt har investeret i solcelleanlæg eller på anden vis medvirket i den grønne omstilling. Det skyldes, at de lovgivnings- og reguleringsmæssige rammevilkår for almene boligafdelinger ikke er blevet opdateret til støtte for den grønne omstilling.

På grund af manglende opdatering og tilpasning til klimapolitikken fungerer disse rammevilkår i praksis som omkostningsfordyrende og krydssubsidierende barrierer. De gældende rammevilkår må også opfattes som "uberettigede hindringer og restriktioner for udvikling af borgerenergifællesskaber", sådan som det er formuleret i § 16 i BKG 2252 af 30.12.2020, der skal udmønte de grundlæggende intentioner i EU-lovgivning om borgerenergifællesskaber. Det er også rammevilkår, der i praksis har gjort det vanskeligere for netselskaberne at "samarbejde med borgerenergifællesskaber om at lette deling af elektricitet inden for borgerenergifællesskaber", jfr. BKG 2252 § 13, stik. 1.

Der er generel bred politisk enighed om, at det haster med at få gennemført konkrete projekter, der kan reducere de danske udledninger af drivhusgasser. Alligevel er de almene boligafdelinger, der er mest aktive i bestræbelserne for grøn omstilling, stødt på forsinkelser af projekter, der hænger sammen med, at der på flere områder hersker uklare regler og fortolkninger omkring de rammevilkår, der gælder for borgerenergifællesskabers konkrete investeringer i grøn omstilling.

Det gælder bl.a. fortolkning af netselskabernes tilslutningsbestemmelser, der i flere af demonstrationsprojekterne for hybridanlæg med solceller og batteri er blevet fortolket på en måde, der har besværliggjort og fordyret realiseringen af projekterne. Energistyrelsen har overladt behandlingen af uenigheden mellem boligorganisationerne og netselskaberne til Forsyningstilsynet med henvisning til, at Energistyrelsen ikke har kompetence til at fortolke disse bestemmelser.

Da Forsyningstilsynets sagsbehandling af konkrete henvendelser ofte tager mere end et år, har boligorganisationerne for ikke at forsinke gennemførelsen af projekterne følt sig presset til at bøj sig for netselskabernes krav. I modsat fald ville boligorganisationerne risikere, at de lokale elproducerende solcelleanlæg ikke vil blive tilsluttet elnettet og derfor blive uden værdi for beboerne.

Konkrete eksempler fra LBF-støttede demonstrationsprojekter

Boligafdelinger som Tranemosegårds afd. 13 (Silergården) i Brøndby Strand og Albertslund Boligselskabs Solhusene i Albertslund har således mødt krav fra det lokale netselskab (Radius Elnet), der har kompliceret og fordyret projekter med solceller og batterilager, der er blevet vedtaget af beboerne i overensstemmelse med gældende almenboliglovgivning. I april 2021 indgav boligselskabet BO-VEST således en klage til Forsyningstilsynet over krav om opsplittning af Solhusenes planlagte hybrid anlæg i 9 separate anlæg med hver deres nettoafregning. Kravet gør det grønne anlæg dyrere og mindre fleksibelt end nødvendigt, og ca. halvdelen af beboerne kan pga. disse krav ikke få del i fordelene ved nettoafregning af egetforbruget, selv om de over huslejen skal betale omkostningerne til hybrid anlægget. BO-VEST har været nødt til at planlægge projektet efter disse krav, da anlægget ellers ikke vil blive tilsluttet til elnettet og dermed bliver værdiløst for beboerne. Forsyningstilsynet har ved årsskiftet 2021/22 endnu ikke reageret på klagen.

I Silergården har Radius Elnet tilsvarende krævet etableret nye fysiske kabelforbindelser mellem de beboere, der ikke har tilmeldt sig boligafdelingens fælles elforsyning med hybrid anlæg, så disse beboeres elforbrug kan registreres uden om de 18 nye fælles afregningsmålere, som etableres i den del af boligafdelingen med 149 boliger, hvor der gennemføres et indledende pilot anlæg. Udgiften hertil er på ca. 600.000 kr., selv om Energistyrelsen i 2014 over for BL – Danmarks almene Boliger har tilkendegivet, at der i den slags situationer kan etableres en ”indirekte nettilslutning”. Det indebærer, at beboernes elforbrug registreres i den bevarede afregningsmåler, så boligafdelingens fælles elforsyning efterfølgende kan få refunderet det beløb, som både beboerne og den fælles elforsyning betaler over den fælles afregningsmåler. En henvendelse til Energistyrelsen om, hvorvidt denne mulighed fortsat eksisterer, så ekstra udgiften kan undgås, blev besvaret med en henvisning til Forsyningstilsynet, idet ”Energistyrelsen ikke har fortolkningskompetence inden for netselskabernes tilslutningsbestemmelser”.

På den måde trækkes gennemførelsen af konkrete projekter for grøn omstilling i langdrag, og vigtige nye erfaringer fra demonstrationsprojekter bliver unødigt forsinket til skade for tempoet i den grønne omstilling. Den manglende opdatering af rammevilkårene og den uklare retsstilling for borgerenergifællesskabers samspil med netselskaberne er blevet udmøntet i flere barrierer i en række energidemonstrationsprojekter, som Landsbyggefonden har ydet tilskud til for at fremme grøn omstilling af almene boligafdelinger.

6 barrierer som står i vejen for grøn omstilling af almene boliger

De nedenfor nævnte barrierer indeholdes i forskellig lovgivning, bekendtgørelser og i netselskabernes fortolkning af gældende tilslutningsbestemmelser. Hittidige forsøg på at afskaffe eller lempe disse barrierer er indtil nu stødt på modstand og afslag på ansøgninger fra centraladministrationen (Indenrigs- og Boligministeriet) og netselskaber, ligesom det ikke under Folketingets behandling af lovforslag om borgerenergifællesskaber i november-december 2020 lykkedes at få gennemført et opgør med de vigtigste barrierer. Energistyrelsen har ligeledes afslået at lade et forsøg med at afskaffe disse barrierer indgå i ordningen for regulatoriske testzoner.

Blandt nogle af de vigtigste barrierer, som har forsinket og fordyret demonstrationsprojekterne, kan nævnes følgende:

- 1. Krav om opsplittning af solcelleanlæg efter matrikelskel og fysiske tilslutninger til elnettet (gravstene):** Hovedparten af de almene boligafdelinger er af tilfældige historiske årsager placeret på flere matrikler, og af praktiske årsager er afdelingens tilslutning til det offentlige elnet fordelt på flere fysiske installationer. De fleste boligafdelinger har taget imod lokale netselskabers tilbud om at overtage ejerskabet – og dermed ansvaret for drift og vedligeholdelse – af lokale netforbindelser internt i boligafdelingen – også benævnt som ”direkte linjer” i elforsyningsloven og bekendtgørelse om borgerenergifællesskaber. De interne net er derfor overgået til netselskabet, og det benyttes til at stille disse krav om opsplittning.

Når netselskabet kræver solcelleanlæggene – og den dermed forbundne netto-straksafregning – splittet op på kryds og tværs af boligafdelingen, kan det lokale afgifts- og tariffri elforbrug ikke fordeles ligeligt mellem beboerne, selv om de over huslejen skal betale den samme andel af udgifterne. Opsplittingskravet fører også til mere komplicerede elinstallationer og dermed væsentligt højere udgifter, der risikerer at gøre projektet beboerøkonomisk urentabelt. Samlet medfører netselskabernes opsplittingskrav højere omkostninger og krydssubsidiering mellem beboerne. Disse forhold gør det sværere at få solcelleanlæg vedtaget af beboerne på afdelingsmøder.

BO-VEST har på vegne af Albertslund Boligselskab indsendt en klage til Forsyningstilsynet over Radius Elnets krav om opsplitting af det planlagte solcelleanlæg i boligafdelingen Solhusene, da opsplittingskravet betragtes som værende i strid med borgerenergifællesskabs-bekendtgørelsens § 13, der understreger netselskabernes forpligtelse til at hjælpe borgerenergifællesskaber med at dele lokal elproduktion.

- 2. Krav om udskiftning af nye fjernaflæste afregningsmålere:** Når beboerne ønsker at etablere et solcelleanlæg i en beboelsesejendom, er det kun en del af det samlede elforbrug, der kan dækkes af solcellernes elproduktion. Egetforbruget varierer fra 25-30% op til 50-60% (ved supplerende batterilager). Resten af elforbruget skal indkøbes hos en elleverandør. Derfor vil elforsyningen mest hensigtsmæssigt blive omlagt fra de enkelte beboeres egne indkøbsaftaler, der afregnes via den fjernaflæste afregningsmåler, til et fælles supplerende elindkøb med én hovedafregningsmåler, hvorefter forbruget hos de enkelte beboere afregnes via bimålere.

I de situationer har flere netselskaber krævet eksisterende afregningsmålere returneret, så boligafdelingen har måttet investere i indkøb og installation af nye målere. For beboerøkonomien i solcelle/hybridanlæg har det ikke den store betydning, da beboerne kan afskrive investeringen i nye målere over besparelsen på deres individuelle netabonnement. Men samfundsøkonomisk medfører udskiftningskravet en meningsløs ekstra investering, ligesom netselskabet mister adgang til værdifulde timeværdier fra de enkelte beboeres elforbrug.

- 3. Forskelsbehandling mellem erhvervs-kunder og boligkunder med årligt elforbrug på mere end 100.000 kWh:** I sit forslag til Tarifmodel 3.0, der p.t. er til godkendelse hos Forsyningstilsynet, introducerer Dansk Energi på vegne af DSO'erne (netselskaberne) en effektbetaling for erhvervs-kunder med et årligt elforbrug på mere end 100.000 kWh. En tilsvarende mulighed åbnes ikke for store boligkunder, der gennem fælles elindkøb, f.eks. i forbindelse med solcelle/hybridanlæg, overskrider denne forbrugsgrænse. I stedet opkræver netselskaberne en "netrådighedstarif" for boligkundernes egetforbrug af solcelleproduceret el. En sådan tarifstruktur afspejler ikke borgerenergifællesskabers optimale samspil med distributionsnettene og udgør en klar forskelsbehandling mellem erhvervs- og boligkunder.

COWI har med data fra en gennemsnitlig almen boligafdeling med 100 boliger og et årligt elforbrug på 400.000 kWh beregnet, at en omlægning af netrådighedstarif til effektbetaling har en stor samfundsøkonomisk gevinst, fordi det ansporer boligafdelingerne til at investere i stationære batterianlæg, der kan styres dynamisk efter belastningen i det lokale elnet. Netrådighedstariffen begrundes med, at solcelleejere skal bidrage til at dække netselskabets omkostninger ved at opretholde fuld kapacitet til at dække solcelleejernes elforbrug på tidspunkter, hvor elforbruget er højt, og solcelleproduktionen er nul, f.eks. 24. december kl. 17-20.

Netrådighedstariffen indeholder imidlertid intet incitament for boligafdelingerne til at tilpasse deres elindkøb til den varierende belastning i de lokale elnet. COWI's beregninger viser derimod, at

boligafdelingen ved at investere i et batteri af en hensigtsmæssig størrelse kan reducere sit maksimale effektoptag til en tredjedel (fra 183 kW til 60 kW), og at der derigennem skabes potentiale for besparelser på udbygning af net- og produktionskapacitet på knap 2 mio. kr. for en boligafdeling med 100 boliger.

Energinet har i sit oplæg til omkostningsægte tarifstruktur i en periode med grøn omstilling og øget elektrificering anbefalet at omlægge sin egen dækning for omkostninger i systemtariffen fra kWh elforbrug til kapacitetsbetaling pr. MW effekt:

”En væsentlig del af Energinets netomkostninger er faste omkostninger til forrentning og afskrivning på transmissionsnettet. Disse faste omkostninger følger netkapaciteten, som er påvirket af kundens effektbehov. En del af netomkostningerne vil derfor mere omkostningsægte kunne opkræves som en fast betaling ift. kundens effektbehov (MW), da omkostningerne ikke varierer med det løbende energiforbrug. Energinet vil derfor indføre en kapacitetsbetaling (fast betaling), der knytter sig til den enkelte kundes effektbehov (DKK/MW/år). En sådan kapacitetsbetaling vil give kunden incitament til at interessere sig for effektbehovet og dermed for, hvilke omkostninger der drives i transmissionsnettet. Kapacitetsbetalingen vil supplere den løbende kWh-betaling (øre/kWh), som samtidig sænkes tilsvarende. Det vil alt i alt være en mere omkostningsægte tarifiering.”

- 4. Almenlejelovens § 60 kræver, at elfordelingsregnskaber i boligafdelinger med solcelleanlæg afregnes efter reglerne for varmfordelingsregnskaber:** Da Folketinget i 2013 vedtog L 901 med ændringer af 4 love for at sikre ligestilling mellem ejere, andelshavere og lejere i almene boligafdelinger, blev der – formentlig af tidsmæssige hensyn – i almenlejelovens § 60 indført en bestemmelse, der kræver, at elfordelingsregnskaber udformes efter samme principper som varmfordelingsregnskaber i fjernvarmeforsynede ejendomme. Denne henvisning trådte i stedet for konkrete anvisninger på udformning af elfordelingsregnskaber. § 60 medfører, at boligafdelingen kun kan lade sine nettoudgifter til køb af el indgå i et fordelingsregnskab.

Mens bestemmelsen giver god mening for fjernvarmeindkøb, der dækker det samlede forbrug af varme i boligafdelingen, skaber det en række uhensigtsmæssigheder og risiko for krydssubsidiering i boligafdelinger, hvor et solcelleanlæg dækker en del af elforbruget. Bestemmelsen er til fordel for beboere med et relativt højt elforbrug og reducerer beboernes marginale kWh-pris ved merforbrug til omkring det halve. Dermed mindskes beboernes incitament til energibevidste elvaner.

Disse regler betyder også, at det i praksis bliver umuligt for en boligafdeling at starte en proces for solcelle/hybridanlæg med et mindre pilotanlæg, der skal indhøste praktiske erfaringer til gavn for en optimering af det efterfølgende fuldskaalanlæg, fordi alle beboere skal betale omkostningerne ved investeringen, mens kun de beboere, der deltager i pilotanlægget, får gavn af den ”gratis” elforsyning fra solcellerne. Bestemmelsen giver også store fordelingsmæssige udfordringer i sammenhæng med netselskabernes krav om opsplittning af solcelle/hybridanlæg, jfr. pkt. 1, fordi der ikke er sammenhæng mellem beboernes betaling over huslejen for investeringen og deres andel af besparelsen fra den lokale elproduktion.

Forsøg fra de almene boligorganisationer på at få ændret bestemmelsen via dialog med embedsmænd i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (senere ændret til Bolig- og Planstyrelsen) har indtil nu været forgæves, selv om departementet i Indenrigs- og Boligministeriet har erkendt, at § 60 rummer en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur.

5. **Manglende hjemmel til innovation i Sideaktivitetsbekendtgørelse 451 af 13. april 2015:**

Sideaktivitetsbekendtgørelsens positivliste betyder, at kun de aktiviteter, der er direkte nævnt som lovlig sideaktivitet til boligorganisationers nøgleaktiviteter, kan gennemføres. Det har medført et reelt forbud mod at gennemføre innovative forsøg med grøn omstilling i almene boligafdelinger. Flere boligafdelinger har f.eks. vist stor interesse for grønne deletransportordninger med elbiler og elcykler for at motivere beboerne til mere miljøvenlige transportvaner. Men det kan kun lade sig gøre i dag ved at outsource udformning og administration til kommercielle aktører i dette marked. Et forsøg i boligafdelingen Henriksgården i Valby har i 2019-2020 vist, at sådanne ordninger opleves som komplicerede og besværlige af mange beboere.

Der er derfor brug for at opdatere bekendtgørelsen, så boligorganisationer kan få større frihed til at afprøve nye metoder i grøn omstilling under tilsyn af kommunen. Forsøg på at få opdateret bekendtgørelsen er i 2019-2020 blevet afvist af embedsmænd i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

6. **Regler om beregning af elvarmerabat favoriserer beboere med stort privat elforbrug:** Et udviklings- og demonstrationsprojekt i en naturgasopvarmet boligafdeling i Egedal kommune har til formål at bane vej for konvertering fra naturgas-opvarmning til en kombination af solenergi og eldrevne varmepumper. Beregninger viser, at projektet reelt kan gøre boligafdelingens 43 boliger CO₂-negative, idet boligafdelingen vil "eksportere" dobbelt så meget CO₂-fri el til elnettet fra de lokale solceller i sammenligning med beboernes samlede elforbrug. Som elopvarmede boliger er beboerne berettigede til elvarmerabat, der nedsætter kWh-prisen med mere end 1 kr.

Den nævnte boligafdeling består af 9 boligblokke. Det er planen at forsyne hver boligblok med et fælles nærvarmeanlæg, der forsyner de enkelte boliger med el, rumvarme og varmt brugsvand. Der etableres særskilt måling af varmepumpens specifikke elforbrug. På den baggrund ønskes reglerne for beregning af elvarmerabat opdateret, så der – som supplement til gældende regler i elafgiftslovens § 6 – også kan tildeles elvarmerabat til det elforbrug, der måles specifikt for varmepumpens produktion af rumvarme og varmt brugsvand.

Beregninger af de enkelte boligers nuværende naturgas- og elforbrug viser, at kun beboere med et relativt stort energiforbrug vil få glæde af de nuværende regler for beregning af elvarmerabatten, mens de fleste beboere ikke via elvarmerabatten får det ønskede økonomiske incitament til konvertering fra fossil opvarmning til solenergi og el.

Dette notat er udarbejdet af journalist **Steen Hartvig Jacobsen**, der er bestyrelsesmedlem i AKB Københavns boligafdeling Øbro 95, og som arbejder som projektkoordinator i en række energidemonstrationsprojekter, der støttes af Landsbyggefonden og Københavns kommune.

Adresse: Østerbrogade 95, 1.th., 2100 København Ø.

Tlf: 40 13 44 84, e-mail: steen@hartvig.com