

Klima- og miljødepartementet
(Elektronisk innsendelse)

Deres dato: 12.10.2016

Deres ref.: 16/1760

Vår ref.: 302.8/ITW

Vår dato: 10.1.2017

NPs svar på høring av forbud mot fyring med mineralolje

Innledning

Norsk Petroleumsinstitutt (NP) viser til høring av forbud mot fyring med mineralolje datert 12.10.2016. NP ønsker å komme med noen kommentarer til høringen, og våre innspill tar utgangspunkt i forskriftsforslagets kronologiske rekkefølge. En oppsummering av våre viktigste innspill gjengis avslutningsvis.

Kommentarer til § 1 - Formål

I forslag til § 1 fremgår det at "*Formålet med denne forskriften er å redusere utslipp av klimagasser fra oppvarming.*" NP er innforstått med at forbudet baserer seg på Stortingets anmodningsvedtak i 2012 og 2015, og at begrunnelsen for å innføre forbudet er reduksjon av klimagasser. Prinsipielt mener imidlertid NP at miljø- og klimapolitikken bør ta hensyn til både de globale og de lokale utslippene.

I høringsnotatet på side 5, fremgår det at "Omlægging til pellets, flis og ved kan potensielt gi økte partikkelutslipp." Folkehelseinstituttet peker på at vedfyring i perioder vil være en betydelig kilde til økte konsentrasjoner av svevestøv, og at svevestøv bidrar til økte luftveisproblemer. Norsk institutt for luftforskning (NILU) har gjennomført en studie for å kartlegge hvilke konsekvenser eventuell utfasing av oljefyringsanlegg vil ha på lokal luftkvalitet i Oslo. I rapporten (OR 51/2013), konkluderes det med at "Ved utfasing av oljefyringsanlegg bør man, i størst mulig grad, søke å erstatte oljefyring med energikilder som ikke har lokale utslipp". I følge utslippstall fra SSB, har såkalt rentbrennende vedovner fortsatt høye utslipp av partikler per energienhet, og NP mener at økt vedfyring ikke er en god løsning i byer og tettsteder. Det er derfor viktig at det stimuleres til at det byttes til løsninger som også ivaretar den lokale luftkvaliteten.

Kommentarer til § 2 virkeområdet – foreslåtte unntak

NP støtter de unntakene som foreslås i § 2. Dersom disse unntakene skal ha en reell effekt, forutsetter det i stor grad et unntak for spisslast i yrkesbygg i § 4. Vi er kjent med at det i klimaforliket fra 2012, ble bestemt at fossil oljefyring som grunnlast skulle fases ut av alle statlige bygg innen 2018, og at Statsbygg for sine bygg har fremskyndet dette ytterligere. I høringsnotatet på side 16, pekes det på at enkelte bygg har spesielle krav til forsyningsikkerhet, og det nevnes blant annet sykehus. Vi kan ikke se at dette er nærmere behandlet i konsekvensutredningen og

stiller spørsmål til om en generell unntaksbestemmelse er vurdert for bygninger hvor energiforsyningen er kritisk, og tenker da særlig på sykehus og aldershjem/sykehjem.

Kommentarer til § 4 forbud mot bruk av mineralolje – uten unntak for spisslast i yrkesbygg
NP støtter ikke dette alternativet til § 4, som ikke gir adgang til unntak for spisslast i yrkesbygg.

NP har tidligere (i januar 2014) fått advokatfirmaet Arntzen de Besche (AdeB) til å foreta en EØS-rettslig vurdering av Stortingets anmodningsvedtak fra 11. juni 2012, om forbud mot fyring med fossil olje i husholdninger og til grunnlast i øvrige bygg i 2020. AdeBs EØS-rettslige vurdering følger vedlagt, men til informasjon inntas hovedkonklusjonene her:

- "Forbud mot bruk av fyringsolje anses å være en restriksjon som faller inn under artikkel 11 i EØS-avtalen
- Forbudet er dermed i utgangspunktet i strid med EØS-avtalen dersom tiltaket ikke kan rettferdiggjøres ut ifra allmenne hensyn. Forbudet er tenkt gjennomført for å ivareta miljøhensyn, noe som er et legitimt hensyn, dog slik at dette hensynet har noe lavere vekt enn hensyn som liv og helse. Det er ikke tvilsomt at tiltaket vil være egnet til å ivareta hensynet. Det kan heller ikke fremstå som tvilsomt at et slikt tiltak er proporsjonalt; det er ikke vanskelig å begrunne at et tiltak som skal forbygge klimatrusselen kan gå svært langt i å gjøre inngrep i de grunnleggende frihetene før det kan karakteriseres som uproporsjonalt
- Det springende punkt er om tiltaket er nødvendig for å nå en måloppfyllelse, eller om det finnes alternative tiltak, som innebærer et mindre strengt inngrep, og som kan oppnå eller tilnærmelsesvis like effektivt kan oppnå det samme målet. Et forbud som er utformet på den måten som det her legges opp til fremstår som et inngripende tiltak. Det må imidlertid i denne sammenheng tillegges betydning at forbudet skal innføres åtte år etter at tiltaket ble lansert, og at det i denne perioden etableres støtteordninger for de som skal foreta omlegging fra oljefyr til annen type fyring. Disse tiltakene gjør at forbudet kan karakteriseres som mindre inngripende enn om forbudet ble innført umiddelbart og uten støtteordninger.
- Vi vil likevel konkludere at forbudet, slik det er utformet, fremstår som unødvendig og dermed sannsynligvis ulovlig i henhold til EØS-avtalens artikkel 11. Vi legger her vekt på at det kan dokumenteres at det finnes mindre inngripende tiltak som kan oppfylle det samme målet. Det kan i denne anledning vises til det faktum at bruken av fyringsolje har blitt redusert med 30 % siden 1990 gjennom en gradvis utfasing av fossilt brennstoff til oppvarming. Videre viser vi til de undersøkelsene og beregningene som NP har gjort om virkning av avgifter på etterspørselen etter fyringsolje og parafin, og erfaringene fra Sverige. Disse viser at avgifter er et meget virkningsfullt virkemiddel. Det bemerkes at det ikke er nødvendig at det alternative tiltaket oppfylder målet fullt ut på samme måte som tiltaket som er gjenstand for prøvelse. Det er tilstrekkelig at det alternative tiltaket er virkningsfullt nok. Dette støtter vår konklusjon at et forbud sannsynligvis vil være i strid med EØS-retten."

Selv om det nå foreslås en del eksplisitte unntak som ikke var endelig avklart når den EØS-rettslige vurderingen ble foretatt, vil et forbud kunne være problematisk i forhold til EØS-regelverket. Det bemerkes at den juridiske vurderingen baserer seg på at det tillates bruk av fyringsolje til spisslast i

næringsbygg. Dersom myndighetene innfører et forbud som ikke tar hensyn til behovet for spisslast ved år med lite nedbør og kalde vintre, innebærer det etter vår vurdering, at forbudet blir mer inngripende og derav mer problematisk i EØS-rettslig sammenheng.

NP kan ikke se at de EØS-rettslige aspektene ved forslaget er nærmere utredet, og vi mener dette er en svakhet ved høringsdokumentene, som det bør tas hensyn til i det videre forskriftsarbeidet. Vi går uansett ut ifra at forbudet mot fyring med mineralolje vil bli gjenstand for notifikasjon til ESA.

Kommentarer til § 4 forbud mot bruk av mineralolje – med unntak for spisslast i yrkesbygg

NP støtter dette alternativet til § 4, som tillater bruk av mineralolje som spisslast i yrkesbygg.

Norges Vassdrags- og Energidirektorat har gjort vurderinger av hvilken betydning et totalforbud mot oljefyring vil ha for forsyningssikkerheten. Deres vurderinger tyder på at en utfasing av fyringsolje og parafin kan gi utfordringer for kraftsystemet dersom mange skifter til elektrisitet. NP deler NVEs bekymring for forsyningssikkerheten, og mener hensynet til forsyningssikkerheten tilsier at det innføres et unntak for bruk av spisslast i yrkesbygg.

Vi registrerer at konsekvensvurderingen ikke kvantifiserer kostnader ved behov for oppgradering av kraftnettet, og at dette medfører at kostnadsestimatene er høyst usikre. Et forbud er uansett å anse som et meget kostbart tiltak, dersom vi ser hen til at utslippskuttene vil være relativt beskjedne med tanke på Norges totale utslipp. Det opplyses i høringsdokumentene at utslippene ved å tillate spisslast utgjør 90 000 tonn CO₂. Dersom vi ser hen til at norske utslipp i 2015 utgjorde 53,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, utgjør utslippene fra spisslast 0,17 % av Norges totale utslipp.

Sintef har utredet konsekvensen av oljebortfall for effektknappheten på strømmettet. Rapporten følger vedlagt, og Sintef konkluderer med at utfasing av fyringsolje vil koste samfunnet over 2 milliarder kroner, og at utfasing av fossil olje har en CO₂ kostnad på 5 882 kroner per tonn CO₂. Forbudet, som inkluderer spisslast i yrkesbygg, er i konsekvensvurderingen estimert å ha en kostnad på omkring 530 kr/tonn CO₂. Det betyr at Sintef har kommet frem til et langt høyere samfunnskostnader ved å fase ut fyringsolje enn det som fremgår av høringsdokumentene.

NP ønsker også å nevne at kostnader som leverandørene vil påføres heller ikke synes å være tatt med i beregningene. Et forbud mot bruk av mineralolje vil bety endringer i forhold til infrastruktur, herunder forsyning, lagring og distribusjon av fyringsolje. I praksis vil det kunne føre til at de som får unntak, vil få levert diesel, som vil påføre leverandørene økte kostnader.

Kommentarer til § 5 - Meldeplikt for nettselskap

I § 5 foreslås det at nettselskapene skal melde fra til Norges vassdrags- og energidirektorat dersom utfasing av mineralolje til oppvarming antas å få betydning for forsyningssikkerheten i kraftsystemet. I den forbindelse stiller vi spørsmål til om nettselskapene har den fulle oversikten til å melde fra om dette. Vi er også noe bekymret for at dette legger opp til et system som kan minne om "bukken og havresekken". Vi ber derfor om at det vurderes om det er andre måter NVE kan skaffe seg denne informasjon på.

Kommentarer til § 6 - Unntak av hensyn til forsyningssikkerhet

I forslaget til § 6 fremgår det at *"Norges vassdrags- og energidirektorat kan ved forskrift eller enkeltvedtak bestemme at forbudet i § 4 ikke får anvendelse i et avgrenset geografisk område og innenfor en tidsavgrenset periode, dersom hensynet til forsyningssikkerheten i kraftsystemet tilsier det. Slikt vedtak skal fattes før 1. januar 2020. Dersom særlige hensyn tilsier det, kan det også fattes slikt vedtak etter dette tidspunktet."*

NP mener det er viktig å se § 5 og § 6 i sammenheng. Uavhengig av hvordan NVE skaffer seg denne oversikten, ref. vårt innspill til forslaget § 5, er det viktig at NVE settes i stand til å avdekke de geografiske områdene der det er behov for unntak på et tidlig tidspunkt. Dersom det blir nettselskapene som skal melde inn hvilken betydning utfasing av mineralolje til oppvarming antas å få for forsyningssikkerheten i kraftsystemet, må dette skje på et langt tidligere tidspunkt. Ordlyden i § 5 om at dette skal skje "innen forbudet trer i kraft", synes derfor å være for sent, og vil gi liten grad av forutberegnelighet.

Kommentarer til § 9 - Tilsyn og kontroll

I forslaget til § 9 fremgår det at *"Kommunen eller den Klima- og miljødepartementet bemyndiger fører tilsyn med øvrige bestemmelser i denne forskriften."* I høringsnotatet på side 17, fremgår det at en løsning er å samordne tilsynet etter denne forskriften, med den eksisterende tilsynsordningen etter forskrift om brannforebygging. NP mener denne løsningen er kostnadseffektiv og støtter en slik samordning av tilsynene. Det forutsetter imidlertid at brann- og redningsetatene (feiertvesenet) settes i stand til å gjennomføre tilsynet, og at det sikres likebehandling på tvers av kommunene.

Det fremgår videre av høringsnotatet på side 18, at det ved håndhevelse og tilsyn med forbudet, må tas hensyn til anlegg som er konvertert til bruk av biofyringsolje. Det er utfordringer knyttet til å påvise hvorvidt brenselet i bruk er av fossil eller biologisk opprinnelse, og det skisseres en løsning der det kreves fremlagt dokumentasjon på at den aktuelle fyringsoljen er av biologisk opprinnelse. I den forbindelse ønsker NP på poengtere at vi ut i fra en prinsipielt grunnlag, mener det bør oppstilles bærekraftskriterier til biofyringsolje, på lik linje som det er til biodrivstoff i transportsektoren. Dette vil i større grad sikre at reduksjonene av klimagassene blir reelle, og at energibærerne likebehandles.

NP har tidligere laget et bransjenotat om biofyringsolje som følger vedlagt. Notatet synliggjør hvilke muligheter og utfordringer som foreligger for bruk av biofyringsolje til stasjonær oppvarming, og omhandler blant annet ulike typer biofyringsoljer, bruksområder, krav til tekniske installasjoner, lagring og tilgang på biofyringsolje. Norsk Petroleumsinstitutt er i ferd med å utarbeide en ny bransjestandard for biofyringsolje, som vi tar sikte på å ferdigstille innen utgangen av februar.

Kommentarer til § 10 - Opplysningsplikt for enhver som omsetter mineralolje til sluttbruker

I forslaget til § 10 fremgår det at *"Kommunen kan i medhold av forurensningsloven § 49 pålegge enhver som omsetter mineralolje til sluttbruker å fremlegge oversikt over kunder og omsatt volum."*

NP ønsker å poengtere at kundeinformasjon er konkurransesensitiv informasjon. NP er derfor ukomfortable med at leverandørene pålegges å oversende sine respektive kundelister og omsatt volum. Vi ber derfor myndighetene om å vurdere de konkurranserettslige aspektene rundt denne opplysningsplikten. Dersom departementet likevel innfører en opplysningsplikt som foreslått,

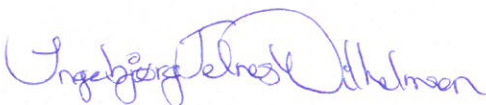
forutsettes det at denne informasjonen behandles konfidensielt. Dette fordrer videre at kommunene etablerer vanntette rutiner for å sikre at informasjonen ikke videreformidles.

Oppsummering av de viktigste innspillene

- Forbud er et meget inngripende virkemiddel, og det er en svakhet at enkelte momenter ikke fullt ut er kartlagt og at det hefter usikkerhet til de faktiske forhold og det tallgrunnlaget som forslaget baserer seg på
- Miljø- og klimapolitikken bør ta hensyn til både de globale og lokale utslippene. Det er derfor viktig at det stimuleres til oppvarmingsløsninger som også ivaretar den lokale luftkvaliteten
- NP støtter forslaget i § 4 som gir unntak for spisslast i yrkesbygg av hensyn til forsyningssikkerheten, og fordi et forbud som ikke gir rom for å benytte fyringsolje til spisslast, i større grad vil kunne være i konflikt med EØS-rettens bestemmelser
- Meldeplikten for nettselskapene i § 5 anses å ha noen svakheter, og må skje på et tidligere tidspunkt for å gi tilstrekkelig forutberegnelighet
- Det bør oppstilles bærekraftskriterier til biofyringsolje, på lik linje som det er til biodrivstoff i transportsektoren
- Opplysningsplikt knyttet til oversikt over kunder og omsatt volum i § 10 er konkurransesensitiv informasjon og må behandles konfidensielt.

Ta gjerne kontakt dersom det er noen spørsmål til våre kommentarer.

Med vennlig hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt



Ingebjørg Telnes Wilhelmsen
Fagsjef

Vedlegg: EØS-rettslig vurdering av Stortingets anmodningsvedtak 11. juni 2012
Sintefs rapport om oljefyringsbetydning for effektbalansen
Bransjenotat om biofyringsolje

