

2022-08-30

Olje- og energidepartementet

postmottak@oed.dep.no

Kommentarer til Reguleringsmyndighetens notat til OED 22.8. 2022 om «Handlingsrom for tiltak knyttet til overføring av kraft til utlandet»

Innledning

I brev og notat til Olje- og energidepartementet 12.5. 2022 foreslo IndustriEI flere justeringer i reguleringen som styrer kraftmarkedet. Notatet underbygger at markedet nå hverken tjener hensynet til samfunnsøkonomi eller klima, ikke i norsk og heller ikke i europeisk sammenheng. Reguleringsmyndighetens notat til departementet drøfter noen av IndustriEIs forslag.¹

Reguleringsmyndighetens notat har en god og oversiktlig gjennomgåelse av regelverket som gjelder for kraftsystemet og for krafthandel innenfor EØS og vis a vis Storbritannia. Derimot er drøftingen av regelverkets betydning for handlingsrommet for tiltak utilstrekkelig og på avgjørende punkter irrelevant. Det skyldes blant annet at drøftingen ikke går inn i det grunnleggende og, spesielt i dagens situasjon, svært viktige forholdet mellom effekt (kW) og energi (kWh).² I tillegg neglisjerer Reguleringsmyndighetens notat det som er Norges store utfordring sammenlignet med andre land i Europa – at vårt magasinsystem er utsatt for en særrisiko (asymmetrisk risiko).

Det dreier seg ikke om «for eller mot marked», men om at markedet ikke lenger ivaretar sin funksjon. Uten at reglene som styrer markedet justeres, taper så vel Norge som andre land. Da kan det oppstå en situasjon der vi er prisgitt import som vi i dag ikke vet om Europa vil kunne levere. Tørken i Europa i sommer har for eksempel medført en reduksjon i grunnlastproduksjonene i EU på over 30 000 MW på grunn av lav vannføring i elvene og dårlig tilgang på kjølevann.

Til saken

Hovedspørsmålet Reguleringsmyndigheten har vurdert, er hvorvidt og under hvilke forutsetninger norske eksportrestriksjoner kan være lovlige. Hva kan være legitime formål og tiltak som vurderes som nødvendige, egnede og forholdsmessige?

¹ Forslagene er gjengitt som vedlegg til dette brevet.

² I notatets innledning påpekes det riktignok at forsyningssikkerhet kan dreie seg om både energisikkerhet, effektsikkerhet og driftssikkerhet, men påpekningen følges ikke opp av en relevant drøfting.

IndustriEl AS

Innledningsvis er det for IndustriEl uklart hva Reguleringsmyndigheten mener å kunne trekke ut av formuleringen:

«Etter det vi er kjent med, har ikke noen andre europeiske land iverksatt eksportrestriksjoner for å ivareta energisikkerheten i den aktuelle situasjonen.» (s.3)

Forklaringen, som Reguleringsmyndigheten kjenner og nettopp burde ha drøftet, er at ingen andre europeiske land tilnærmet er i samme kraftsituasjon som Norge. Norge er helt avhengig av nedbør der andre land kan sikre sin forsyning gjennom kjøp av ulike typer brensel. Slik sikring har andre land gjennomført i den aktuelle situasjonen, jf. kravet om at gasslagrene i EU skal være 90 % oppfylt hver høst (80 % i år).

Det er en grunnleggende svakhet at det eksisterende, europeiske regelverket ikke eksplisitt ivaretar Norges helt legitime krav på forholdsmessighet og resiprositet. Denne svakheten kan likevel ikke hindre Norge i å treffe tiltak som vil virke på samme måte som tiltak andre land kan iverksette og faktisk iverksetter for å sikre sin forsyning. Gjennom 2021 og hittil i 2022 har Norge hatt en nettoeksport på over 26 TWh. Det kan ikke anses som urimelig at det kan oppstå et legalt behov for å bremse.

I denne situasjonen har Statnett, uten plausibel, faglig begrunnelse i tillegg introdusert en ordning med «sumrestriksjoner» og «flytbasert markedskobling», som fører til at kraft nå i mange timer eksporteres fra Norge til Sverige når prisene er mye lavere i Sverige enn i Norge. Dette er et sterkt inngrep i markedet, som nå fører til økt eksport, økte priser og redusert forsyningssikkerhet i Syd-Norge. Hvilke hensyn er det som her ivaretas av Statnett?

IndustriEl reagerer også på Reguleringsmyndighetens utsagn:

«Dersom en eventuell norsk eksportrestriksjon fører til mottiltak fra andre land, kan virkningen av tiltaket være at forsyningssikkerheten vår svekkes, snarere enn styrkes» (s.3)

I den grad det er relevant å snakke om «mottiltak», er det snarere Norge som har grunn til å treffe slike. Vår og andre lands forståelse har vært at kraftutvekslingen ville være balansert, i tråd med Norges forutsetning for tilslutning til EUs tredje energimarkedspakke og i tråd med olje- og energiminister Ola Borten Moes svar på spørsmål i Stortinget 21.9. 2012:

«.... Gjennom kraftutveksling er det mulig å dra gjensidig nytte av forskjeller i produksjonssystemer og forbruksmønstre. Slik kan vi ta vare på verdiene som ligger i den norske vannkraften.»

Den grunnleggende årsaken til den vanskelige kraftsituasjonen Norge og resten av Europa er kommet i, er massiv avvikling av regulerbar kraft i andre land. Konsekvensen ble synliggjort i fjor

høst og ytterligere forsterket av utviklingen i gassmarkedet. Årsakene til ubalansen vil fortsatt være der når krigen i Ukraina forhåpentlig avsluttes og gassmarkedet normaliseres.

Det finnes uansett ikke rimelig grunnlag for at andre land skulle treffe mottiltak når Norge begrunner hvorfor en justering av reguleringen som styrer markedet er viktig, også for dem. Derimot er det riktig og viktig at Reguleringsmyndigheten påpeker at tiltak som iverksettes må forankres godt hos våre omkringliggende land. Men forståelsen av hva som skal forankres må være bedre enn den Reguleringsmyndigheten tilkjennevir.

I notatet til OED 12.5. 2022 redegjør vi for at norske justeringen av reguleringen som styrer kraftmarkedet ikke bare tjener våre interesser, men også interessene til hele det europeiske kraftsamarbeidet. Den manglende analysen av dette er den største svakheten i Reguleringsmyndighetens notat og forklaringen på at notatet på avgjørende punkter etter vårt syn er irrelevant.

Siden den mer inngående forklaringen, med henvisning til relevante underlag, finnes i det omtalte dokumentet fra IndustriEl 12.5. 2022, hvor også Reguleringsmyndigheten sto på kopilisten, begrenser vi oss her til noen hovedpunkter.

- Norsk kraftproduksjon er uten paralleller i Europa. Vi kan levere svært fleksibel kapasitet (kW) og fornybar energi (kWh). Det er stort behov for begge deler, men fleksibel kapasitet (kW) fremstår i dag som langt viktigere enn energi (kWh). Europa har en betydelig utfordring mht den momentane balansen i kraftsystemet. Flere land forventes de nærmeste årene å få perioder med utkobling.
- Men skal Norge kunne bidra best mulig med fleksibilitet (kW), som andre land trenger, må vi ikke bare ha kraftstasjoner (kW), men også drivstoff (kWh) i form av vann til å drive kraftstasjonene.
- Med økt vannmagasinnivå, øker ikke bare vår evne til fleksibilitet (kW), men også vår kraftproduksjon (kWh), ca 200 GWh fornybar kraft per meter økt, gjennomsnittlig fallhøyde. Det er derfor ikke korrekt at krav til minimum magasinfylling som forutsetning for netto krafteksport vil gi lavere kraftproduksjon. Det er heller ikke korrekt, som noen hevder, at prisen vil gå opp. IndustriEls forslag er å ta bort etterspørsel etter energi (kWh) på likestrømsforbindelsene når magasinfyllingen er lav. Når etterspørselen reduseres, går prisen ned.
- IndustriEls forslag til justert regulering innebærer at netto energiflyt (kWh) på likestrømsforbindelsene ut av landet skal være tilnærmet null dersom magasinfyllingen faller under et fastsatt nivå. Netto energiflyt tilnærmet lik null blokkerer ikke for utveksling av effekt (kW), tvert om. Vi kan tilby mer fleksibilitet (kW) etter hvert som kraftmagasinene fylles. Det integrerte, nordiske AC-systemet bør drives så normalt som mulig, kfr. spørsmålet i 5. avsnitt s. 2 over.
- Når kraftmagasinene øker, reduseres den uakseptable markedsmakten kraftprodusentene oppnår ved at magasinene tømmes. Etter IndustriEls syn utgjør markedsmakten

kraftprodusentene har vist at de kan utøve gjennom kraftkrisen et selvstendig grunnlag for inngrep. Eksportrestriksjoner ihht IndustriEls forslag, vil være et egnet mottiltak.

- Reguleringsmyndigheten uttaler at «*Hensynet til å beskytte egne borgere mot høye priser er derimot ikke ansett som et legitimt formål.*» Det er kanskje korrekt, men bare så langt det rekker. Tiltak som derimot sikrer kraftkunder mot høye priser som skyldes markedsmakt og imperfeksjoner i markedet, er derimot ikke bare legitimt, men en forutsetning for at markedsbaserte systemer skal bidra til rasjonelle beslutninger og levere vekst og velstand. Tiltak mot dagens kraftkrise kan ikke avvises med henvisning til et regelverk som er ment å håndtere en normal markedssituasjon, og særlig ikke når man overser Norges spesielle kraftsystem, og til overmål heller ikke skiller mellom effekt (kW) og energi (kWh).
- Det er ingen garanti for at kraftmarkedet, hverken det norske eller det felles europeiske, kommer tilbake i en form og med priser og kostnader vi har vært vant med. Men det er viktig å treffe tiltak som hindrer sosial nød og at virksomheter som har livets rett går under som følge av et dysfunksjonelt kraftmarked i krise.
- IndustriEls innspill til OED 12.5. 2022 inneholder også et punkt 4, som ikke er inkludert i Reguleringsmyndighetens notat, men som er viktig om Norge også skal kunne utnytte sin fleksibilitet til industriell videreføring av den betydelige mengden uregulerbar og billig kraft som tidvis, og i stigende grad er tilgjengelig og et problem å få utnyttet i Europa.
- Til alle lands felles beste kan Norge derfor legitimt og med en god samfunnsøkonomisk og systemmessig begrunnelse periodevis stoppe netto krafteksport (kWh) på likestrømsforbindelsene ved lav magasinfylling, uten at det legges restriksjoner på kortsiktig utveksling av effekt (kW). Det betyr et utvidet, ikke innskrenket samarbeid med resten av Europa.
- Reguleringsmyndighetens forslag/drøfting av produksjonsavgifter fremstår ikke som et alternativ til IndustriEls forslag til løsning.

Situasjonen er alvorlig. Handlingsrommet finnes. Vi er allerede på overtid, med fare for å måtte innføre tiltak vi kunne ha unngått om problemforståelsen hadde vært bedre enn det som kommer til uttrykk i Reguleringsmyndighetens notat.

Vennlig hilsen
For IndustriEI AS



Helge Stanghelle
Styreleder

IndustriEI AS

Kopi:

RME rme@nve.no

NVE nve@nve.no

Nærings- og fiskeridepartementet postmottak@nfd.dep.no

Klima- og miljødepartementet postmottak@kld.dep.no

Finansdepartementet postmottak@fin.dep.no

Arbeids- og inkluderingsdepartementet postmottak@aid.dep.no

Energi- og miljøkomitéen energi-miljoe@stortinget.no

Næringskomitéen naering@stortinget.no

Statnett firmapost@statnett.no

Konkurransetilsynet post@kt.no

NHO firmapost@nho.no

Norsk Industri post@norskindustri.no

Energi Norge post@energinorge.no

Distriktsenergi post@distriktsenergi.no

Agder Energi firmapost@ae.no

LO lo@lo.no

Industri Energi post@industrienergi.no

Fellesforbundet post@fellesforbundet.no

Energikommisjonen energikommisjonen@oed.dep.no

Vedlegg:

IndustriEls forslag til justering av reguleringen som styrer kraftmarkedet i innspill til Olje- og energidepartementet 12.5. 2022

1. Det må fastsettes krav til vannmagasinnylling måned for måned, med spesifisering for de enkelte prisområdene. Kommer vannmagasinnyllingen under det fastsatte nivået i et prisområde, har Statnett ikke anledning til å tildele kapasitet for fysisk eksport i døgnmarkedet fra dette prisområdet.

Fysisk handel kan eventuelt likevel skje ved avtaler om fysisk motkjøp innenfor definerte tidsfrister, og det kan tenkes flere alternative opplegg for motkjøp. Utlandskablene må i tillegg betale for marginaltap i de aktuelle utvekslingspunktene.

2. Ingen begrensning for fysisk import til et prisområde.
3. Ingen endring i reguleringen av kapasitetsmarkedet, men Norge må søke ordninger som gir mer direkte betaling for evnen til effektregulering og reserveforsyning, ref. dokumentene på side 7 og side 8.
4. Handelsinntektene på likestrømsforbindelsene bør i større grad reallokeres direkte til de kommersielle aktørene i kraftmarkedet.