

Høring - gjennomføring av Kommisjonsforordning (EU) 2015/1222 om fastsettelse av retningslinjer for kapasitetstildeling og flaskehalshåndtering (CACM)

Det vises til Olje- og Energidepartementets (OED) høringsbrev av 26.11.2018 om å gjennomføre kommisjonsforordning (EU) 2015/1222 om fastsettelse av retningslinjer for kapasitetstildeling og flaskehalshåndtering (CACM) i norsk rett.

Hovedbudskap

Denne høringsuttalen vil argumentere for at Stortinget bør utsette videre behandling og vedtak av retningslinjer tilknyttet EUs tredje energimarkedspakke. Dette både fordi det faglige utredningsgrunnlaget for å innføre retningslinjene oppfattes å være mangelfullt, og fordi en bør revurdere om det er riktig å gjennomføre tidligere vedtak uten å følge prosedyrene i Grunnlovens § 115. Det vises til at spørsmålet om hvorvidt vedtak av energimarkedspakken burde behandles etter Grunnlovens § 115 er tatt til retten, med begrunnelse i at foreslåtte endringer av lovverk og institusjonelle rammer innebærer suverenitetsavståelse¹. Vedtak kan i så måte være i strid med Grunnloven.

Sammen med energimarkedspakkens behandlingsstatus i Island og EØS burde dette gi grunnlag for å sette videre behandling på vent. Vurdering og analyse av disse omfattende, omstridte og komplekse endringsforslagene bør gis den tid og grundighet de fortjener. Dette synes ikke ivaretatt så langt i behandlingen av energimarkedspakken, inkludert gjennomføring av retningslinjer for CACM.

Betraktninger: Stor usikkerhet og tilsynelatende fravær av konsekvensanalyse i en sak av sentral betydning for norske rammevilkår, konkurranseevne og nasjonale sikkerhetshensyn.

Ifølge regjeringen.no² ble det moderne Norge «bygd og industrialisert gjennom at vi klarte å ta i bruk elver og fossefall til kraftproduksjon. Vannkraft er fortsatt bærebjelken i det norske kraftsystemet, og vil være det i overskuelig framtid. Rikelig tilgang på fornybar og utslippsfri kraft setter Norge i en unik situasjon sammenlignet med de fleste land i verden» (Regjeringen, 2014). Nærhet til stabil, rimelig og ren vannkraft har lagt grunnlaget for fremvekst, etablering og plassering av næringsliv, bosetting og ikke minst kraftkrevende industri i Norge. Denne

¹ Se: [Betenkning av professor dr. juris Hans Petter Graver](#)

² Se: <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/fornybar-energi/norsk-vannkraftshistorie-pa-fem-minutter/id2346106/>

naturgitte fordelene veier noe opp for de utfordringene som naturlandskap og klima gir i forbindelse med en spredt bosetning og krevende infrastruktur mellom fjell, fjorder og daler – sammen med et generelt høyt kostnadsnivå for øvrig.

Effekten på norske strømpriser av økt integrasjon med Europa engasjerer mange, og i media fremkommer det ulike forventninger rundt dette. Gitt at Norge tradisjonelt har hatt en lav strømpris sammenlignet med andre europeiske land, et overskudd i forsyningsbalansen og ubetydelig import sammenlignet med eksport er det all grunn til å vente at prisnivået innenlands samlet sett vil øke når nye overføringskabler settes i drift og de nåværende begrensningene i eksportkapasitet oppheves. Støtte for dette finnes i rapporten «Nordic Energy Technology Perspectives 2016³» som drøfter nordiske land sin mulige rolle i oppnåelsen av Europa sine utslippsmål og energipolitikk. I rapporten understrekes som følger: *«Greater integration with the European electricity system will likely push Nordic electricity prices for consumers and industry towards the higher prices characteristic of the continent. Higher shares of wind are also likely to lead to greater price variations. This signifies a substantial change from the low and stable prices that have long been a key competitive advantage for Nordic industry, necessitating clever policies to guide the transition.»*

Forkjempere for markedsintegrering og harmonisering med EUs energimarked vil hevde at fri handelsflyt over grensene bidrar til et mer effektivt marked og større verdiskapning gjennom vannkraftressursene. Men hva vil en i denne sammenheng vurdere som «effektivt» og for hvem vil verdiene skapes?

Ved bortfall av kapasitetsbegrensninger for eksport vil inntektene fra norsk strømsalg kunne øke tilsvarende den prisdifferansen som en ellers ville hatt mellom Norge og eksportmarkedet, hensyntatt eventuelle økninger i produksjonsvolum. Denne gevinsten må justeres for energitapet som skjer under overføring over kabelnettet, anslått til alt fra 4% til 20%⁴, samt økninger i nødvendige nett- og infrastrukturinvesteringer og eventuelle administrasjons- og forvaltningskostnader i forbindelse med byråkratiet i EU-regimet og i den nødvendige koordineringen mellom land, regioner og internt forvaltningssystem. Utover dette kommer

³ Se: <http://www.nordicenergy.org/wp-content/uploads/2015/12/Nordic-Energy-Technology-Perspectives-2016.pdf>, s. 12.

⁴ Se for eksempel: <https://www.tu.no/artikler/overforer-strom-til-utlandet-med-tap/234584>;
https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/57AJ6/Kort-sagt_-sondag-12-februar;
<https://www.industrienergi.no/2016/10/27/keiserens-nye-klaer-sjokabler-europa/>

hensynet til importkvantum – som tradisjonelt har vært lavt i Norge, og langt lavere enn eksporten over kabelnettet. Effekten av importendringer er uklar. Dette blir særlig problematisk å vurdere ettersom deler av endringer i importbehovet kommer som følge av økt kraftproduksjon til eksport (tapping av magasiner) og påfølgende høyere prisnivå i Norge.

Det er naturligvis alltid å foretrekke å selge en ressurs til høy pris fremfor til lav pris. Ut fra økonomisk teori kan en også argumentere for at best mulig bruk av ressurser gjøres ved salg til høyeste bud, ettersom betalingsevnen vil være størst der verdiskapningen gjennom ressursanvendelsen er best. Dette er et godt argument, men det bygger på en viktig forutsetning om at alle relevante forhold og eventuelle eksternaliteter (kostnader som påføres andre enn beslutningstaker) reflekteres gjennom prisen, noe som virker tvilsomt i dette tilfellet⁵. Argumentet gir heller ikke rom for at varierende preferanser og prioriteringer utover tilbud og etterspørsel etter energi kan være av verdi for best mulig ressursutnyttelse – inkludert alternative anvendelser av vannressurser, sikkerhetsperspektiv, fordelingseffekter, ivaretagelse av natur, dyreliv og økosystem og nasjonalpolitiske eller andre interesser.

Dersom Norge har egeninteresser, vil betraktninger om effektivitet og verdiskapning kunne se svært forskjellig ut sammenlignet med en overordnet effektivitetsvurdering for allokeringen av strøm i energimarkedet i Europa. I et norsk perspektiv vil høyere strømpriser bety økte kostnader og lavere overskudd for bedrifter i landet – særlig for kraftkrevende industri. Det vil og medføre høyere strømpriser for husholdningene⁶. Lavere overskudd i privat sektor betyr lavere skatteinntekter for staten. Med dette følger potensielt også lavere lønnsnivå og færre arbeidsplasser i Norge. Mindre lønn til innbyggerne betyr mindre inntekter fra inntektsskatt til staten. Samtidig vil belastningen fra velferdstiltak rettet mot arbeidsløse kunne gå opp. Med

⁵ Aktuelle eksternaliteter kan for eksempel inkludere mulige driftsmessige endringer som økt effektkjøring – en driftsstrategi som er omstridt i forbindelse med konsekvenser for elveleier og bunnforhold og bestander av fisk, insekter og bunndyr (og muligens negative effekter på livsvilkårene for andre dyr som bever, otter og fugler). Effektkjøring innebærer hyppige endringer i vannføring og vannstand og start og stopp av aggregater. Det antas at behovet for effektkjøring vil øke etter hvert som mer vind- og solenergi tas i bruk og som følge av økt handel med markeder med betydelig innslag av dette (se f.eks. [https://snl.no/effektkj%C3%B8ring - kraftverk](https://snl.no/effektkj%C3%B8ring_-_kraftverk)). En kan lure på om effektkjøring også kan påvirke muligheten for eksempelvis samdrift mellom kraftverk og settefiskproduksjon, men dette har en ikke vært i stand til å finne svar på (se gjerne rapport om samdriftstemaet: https://www.nofima.no/filearchive/tilgjengelige-ferskvannsressurser_resirkrapport-arne.pdf).

Utviklingen mot større integrasjon med volatile strømkilder som sol og vind kan også tenkes å forsterke mulige svakheter når det gjelder incentiver rundt magasin disponering. I situasjoner med høy strømpris i eksportmarkedene kan det friste og lønne seg å tappe ned reservene raskt og mye – med fare for senere prisstigninger, forsyningssikkerhet og importbehov (se:

http://www.energiveteranene.no/attachments/File/Systemfeil_2.pdf v/ Hans H. Faanes).

⁶ Det vises her til at høyere enn forventet strømpriser i 2018 langt på vei spiste opp lønnsøkningen slik at det ble ingen økning i reallønn. Det vil dermed i inntektsoppgjøret i 2019 trolig kreves lønnskompensasjon for dette.

lavere inntekter vil forbrukere ha mindre penger disponibelt til alt fra varehandel til service og underholdning. Dette forsterker igjen nedgangen i inntektene til det private næringsliv i Norge og skatteinntektene til staten. Både forbrukere og næringsliv blir dermed presset både fra inntektssiden som følge av redusert produksjons- og etterspørselsnivå i Norge og fra kostnadssiden som følge av økte utgifter til strøm. Økte strømpriser gjør at både folk og bedrifter må knipe på forbruket – og siden økonomien fungerer slik at den ene partens forbruk er en annens inntekt, så kan økonomien på denne måten gå inn i en negativ spiral med nedsatt kjøpekraft, økt kostnadsnivå og redusert konkurranseevne.

Det er ikke tilstrekkelig belyst hvorvidt statens og kraftsektorens økte inntekter fra strømsalg er tilstrekkelig til å veie opp for ulempene som påføres bedrifter og forbrukere i Norge – inkludert ringvirkninger. Kan det ventes at staten og kraftsektoren skaper tilstrekkelig økonomisk aktivitet og ringvirkninger gjennom anvendelsen av strøminntektene til å oppveie både for den direkte kostnadsøkningen som påføres forbrukere og næringsliv, samt eventuelt bortfall av inntekter og aktivitet som følge av tapt konkurransefortrinn? En prioritering av økte strøminntekter til staten på bekostning av økte strømutgifter i det private kan for øvrig tenkes å øke størrelsen på offentlig økonomi sammenlignet med privat økonomi i Norge, noe som av mange vurderes å være uheldig.

Når det gjelder effekter på realøkonomien⁷ ved en kostnadsøkning i Norge, følger endringer i produksjon, forbruk og ringvirkninger som diskutert over relativt logisk. Spørsmålet om hvordan realøkonomien i Norge påvirkes gjennom økte inntekter fra energiekspert er ikke like rett frem. Kan det være risiko for at større deler av den økonomiske gevinsten fra energihandelen havner utenfor den norske realøkonomien gjennom den nye markedsstrukturen som beskrives gjennom CACM? For utenforstående oppleves det svært krevende å vurdere potensielle effekter av det nye rammeverket som foreslås. Det skisseres i retningslinjene og de øvrige vedleggene til høringssaken at en vil se økt tilstedeværelse av nasjonale og utenlandske kraftbørser, nye omsetningsformer og handelsmønstre, fremtidige innslag av flere handelsprodukter og regler for fordelinger av inntekter, kostnader og kompensasjon for kapasitetsbegrensninger internasjonalt mellom nettoperatører. Både nettselskap og børser kan kompenseres for «rimelige» kostnader som påløper gjennom tilpasningen til retningslinjene, noe som vil kunne påvirke inntekts- og kostnadsstrømmene til aktørene i handelen i ukjent

⁷ Realøkonomien omhandler handel med ressurser, varer, tjenester og arbeidskraft og skiller seg fra den finansielle økonomien der finans, pengeøkonomi og papirverdier spiller en større rolle.

omfang. Thema-rapporten⁸ ser ellers ut til å antyde mulighet for større innslag av spekulativ handel.

Det synes nødvendig å utrede og reflektere mer når det gjelder omfang og fordeling av fordeler og ulemper mellom Norge og handelspartnere, samt mellom ulike berørte sektorer i Norge – både offentlige og private. Samtidig berører de foreslåtte endringene spørsmål som går langt utover det rent økonomiske. Dette gjelder disponeringsmyndighet og kontroll over norske ferskvannsressurser og kraftforsyning. Regelverket som legges frem gir ingen antydning av rommet for å ivareta hensyn som mulig økende knapphet på vannressurser på lengre sikt eller friheten til å prioritere disponering av vannmagasiner, nett og infrastruktur og naturressurser etter eget ønske i dag, om 10 år og om 100 år.

Energiveteranene⁹ har gjentatte ganger understreket at fra et nasjonalt sikkerhetsperspektiv er strømforsyningen blant vår mest kritiske infrastruktur. Sårbarhetsutvalget, ledet av Kåre Willoch, og Sikkerhetsutvalget, ledet av Svein Ullring, har påpekt den sikkerhetsmessige betydning av offentlig kontroll over kraftforsyningen som samfunnets kanskje viktigste infrastrukturensystem¹⁰. Svikter strømforsyningen, svikter alt annet også. Derfor er det etablert omfattende sikkerhetsordninger for å gjøre kraftforsyningen robust mot alle tenkelige påkjenninger - naturgitte og menneskepåførte. Disse ordningene er i sin natur strengt konfidensielle¹¹. Det virker uklart hvorvidt sikkerhetsperspektivet og hensynet til konfidensialitet ivaretas tilstrekkelig under skisserte EØS-retningslinjer, der det blant annet er omfattende krav til utlevering av informasjon.

Når det gjelder vannkraftproduksjon og omsetning isolert sett ser det heller ikke ut til at Norge vil stå fritt til å begrense eksport over utenlandskablene etter eget ønske ut fra de skisserte retningslinjene. Landet vil dermed ikke ha reell mulighet til å drive en selvstendig energipolitikk. Samtidig er vi eksponert for eventuelle feilinvesteringer, politiske feiltrinn eller annen form for ubalanser i internasjonale strømmarked.

⁸ Se: http://publikasjoner.nve.no/eksternrapport/2019/eksternrapport2019_02.pdf

⁹ Energiveteranene står oppført på listen over høringsinstanser, og er en gruppe privatpersoner som alle har et langt livs arbeidserfaring innen vassdrags- og energisektoren, se: <http://www.energiveteranene.no/home.php>

¹⁰ Som henviser av Hans H. Faanes i Energiveteranene, se: http://www.energiveteranene.no/attachments/File/Svar_til_Kirkebirkeland_aug_2016.pdf

¹¹ Se kommentarer av Erik Fleischer: http://www.energiveteranene.no/attachments/File/Argumenter_mot_H_yres_forslag_om_delprivatisering_av_S_tatkraft.pdf

Bruken av vann til vannkraft er en prioritering Norge har gjort som innebærer store inngrep i den lokale naturen med påvirkning på dyreliv og økosystem, endrede elveleier, vassdrag og fossefall og fortrenging av upåvirket naturlandskap til fordel for produksjon av ren kraft og energi. Ved å oppgi de naturgitte fordelene og konkurransefortrinnet landet har gjennom vannkraften til fordel for økte strøminntekter, sitter en ellers igjen med ulempene i form av et røft og vått klima, en spredt bebyggelse, langstrakt og kostbar infrastruktur mellom fjell og fjorder og et høyt kostnadsnivå.

Spørsmålet om å integrere Norge med det indre strømmarkedet i Europa synes å handle om mer enn en objektiv vurdering av overordnet markedseffektivitet isolert sett. Det innebærer derimot verdivurderinger, sikkerhetsperspektiv, tilnærmingstrategi rundt selvforsyning og forsyningssikkerhet, fordelingseffekter mellom interessegrupper og forvaltning av miljø, ressurser og forretningsgrunnlag for dagens og kommende generasjoner. Å redusere disse perspektivene til en anslått netto effektivitetsgevinst virker følgelig ikke grundig eller realistisk – i hvert fall ut fra den utredningen og saksbehandlingen som er synlig utenfra.

Dette høringsbrevet fokuserer i hovedsak på refleksjoner rundt mulige økonomiske konsekvenser av forslagene. I tillegg fremkommer det grensesnitt mot andre fagområder som nasjonal sikkerhet, naturvern, driftstekniske spørsmål og usikkerhet når det gjelder tilgrensende tema¹². Det synes alt i alt å være mangelfull anerkjennelse og utredning av ulike perspektiver og interesser i behandlingen og innføringen av EUs tredje energimarkedspakke med tilhørende forskrifter og retningslinjer. Innføringen bør dermed utsettes slik at det er tid til å gjennomføre konsekvensanalyser og at det juridiske grunnlaget kan bli videre vurdert av rettsvesenet.

¹² Eksempelvis som nevnt når det gjelder nytteverdien av alternative driftsstrategier i kraftverkene (skånsomhet for miljø, mer stabil vannføring, forsyningssikkerhet gjennom magasinnivå og eventuelt samdriftsmuligheter med settefiskoppdrett eller andre alternative eller supplerende bruksområder for vannreservene).