

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref./Deres dato: 16/3757- /
19.12.2016
Vår ref.: 16/01793-2
Vår dato: 15.03.2017

Vinterpakken - høring av regelverksforslag fra Europakommisjonen

Bakgrunn

Statnett viser til Olje- og energidepartementets utsendelse 19.12.2016 av Europakommisjonen Clean Energy for all Europeans (Vinterpakken). I oversendelsen viser departementet til at Vinterpakken representerer en omfattende samling av ulike politiske og rettslige initiativ innenfor energiområdet. Forslagene er nå til politisk behandling i Rådet og Europaparlamentet. Det fremholdes at det kan skje justeringer i det materielle innholdet i løpet av denne perioden.

På denne bakgrunn ønsker departementet innspill til det videre arbeidet med Kommisjonens forslag til regelverk, herunder synspunkter som gjør seg spesielt gjeldende for Norge.

Kommisjonens fremleggelse av Clean Energy for all Europeans

De tre hoveddriverne; klimapolitikk, teknologisk utvikling og europeisk integrasjon bidrar til at kraftsystemet i Europa vil endres betydelig fremover. Dette vil også føre til store endringer i det nordiske kraftsystemet. Kommisjonens fremleggelse av Vinterpakken, og den videre behandlingen er derfor viktig for Norge og Norden.

Pakken er omfattende og inneholder forslag til åtte nye eller reviderte regelverkstekster. I denne pakken viser Kommisjonen sin ambisjon om å realisere målene i Paris-avtalen og kutte CO₂ utslippene med minst 40 % innen 2030, forbedre markedseffektiviteten, samt sikre forbrukernes rettigheter. Dette skal skape økonomisk vekst og nye arbeidsplasser. Konkret fremhever Kommisjonen at pakken vil:

- Mobilisere 177 milliarder EUR i årlige investeringer fra 2021
- Generere 1 % økning i EUs samlede BNP neste tiår
- Redusere energikostnadene til forbrukerne i Europa med 30 milliarder EUR årlig
- 300 milliarder EUR i samfunnsøkonomisk besparelse for Europa innen 2030

Norsk og nordisk markedstenkning har over tid satt tydelige preg på europeisk markedsdesign. Den nye pakken er intet unntak – etter nordisk mønster blir kundene aktivert, smarte målere skal installeres og kunden skal selge fleksibilitet og delta i markedet. Engrosmarkedet og sluttbrukermarkedet skal kobles sammen. TSOer og DSOer skal samarbeide om markeder og optimere ressursutnyttelsen på tvers av nettnivå. I tillegg slås det fast at kapasitetsmarkeder skal

åpnes for deltakelse fra naboland. Vinterpakken er på mange områder positiv for det norske og nordiske kraftmarkedet og vil kunne bidra til økt verdiskaping.

Det er imidlertid områder der Vinterpakken etter Statnetts syn krever ytterligere diskusjon. Mens den tredje energimarkedspakken la til rette for en fornuftig og god markedsutvikling, går Vinterpakken på en del områder lengre.

Statnett vil i denne omgang fokusere høringsuttalelsen rundt forslagene til endringer i markedsregelverket.

Kommentarer til forslag om endringer i markedsregelverket

Regional Operational Centres (ROC)

De europeiske TSOene har over tid etablert såkalte Regional Security Coordinators (RSCer). Dette er enheter som skal støtte de nasjonale systemoperatører (TSOene) med regionale analyser og råd. En nordisk RSC er under etablering med kontor i København og personellressurser fra de nordiske TSOene. RSCen har en rådgivende funksjon. Opprettelsen av RSCene er viktig for å støtte systemdriften, spesielt i det maskede nettet i Sentral-Europa. RSCen skal utføre fem funksjoner for å underbygge beslutningsstøtte til TSOene. Disse funksjonene er sikkerhetsberegninger i driften, koordinerte kapasitetsberegninger, koordinere utkoblingsplaner (vedlikehold), analyse av effektbalanse, samt opprette og drifte en felles nettm modell.

I Vinterpakken foreslår Kommissjonen å utvide RSCenes virkeområde og ansvar. Det foreslås å erstatte RSCene med Regional Operational Centres (ROCer). ROCen skal etableres som et selskap i et medlemsland, og i tillegg til rådgivende funksjoner blir de tillagt regional beslutningsmyndighet innenfor noen utvalgte områder slik som fastsettelse av handelskapasitet og driftssikkerhetsberegninger. Beslutningsmyndigheten har en viktig reservasjon: TSOen er ikke forpliktet til å følge ROC-avgjørelsen "*in cases when the safety of the system will be negatively affected*".

Det er videre definert en rekke nye obligatoriske oppgaver, hovedsakelig i planfasen, hvor de skal gi råd til TSOene. Enheten skal overvåkes av regulatoren og ACER. Viktige argumenter mot denne endringen er:

- Fare for uklar ansvarsfordeling mellom ROC og nasjonale systemansvarlige både i planfasen og i operativ drift. I tillegg vil det medføre dobbeltarbeid og høyere totalkostnader.
- Å flytte ansvaret for kapasitets- og sikkerhetsberegninger til en ROC krever omfattende kompetanse for å sikre god nok kontroll. I tillegg er det uheldig at beslutninger tas i ROC, mens kostnadene som følge av beslutningene belastes TSOene.
- Grensesnitt mellom nasjonale DSOer og TSO blir stadig viktigere. Regionalisering av TSO oppgaver vil gjøre dette mer krevende.

I siste instans blir dette et spørsmål hvorvidt medlemslandene er villig til å legge deler av ansvaret for forsyningssikkerheten utenfor nasjonal kontroll. Statnett mener at uansett løsning, må ansvaret være tydelig avklart slik at man ikke kommer i en situasjon der det kan oppstå uklarheter om ansvaret for drifts- og forsyningssikkerheten.

Deltagelse i kapasitetsmarkeder

Vinterpakken slår fast at kapasitetsmarkeder¹ skal være åpne for at utenlandske aktører skal kunne delta. Regelverket inneholder flere krav til hvordan en cross border løsning skal designes. Et viktig poeng er at kapasitetsmarkeder ikke skal påvirke markedsflyten. Vinterpakken krever videre at det skal utarbeides en metode for å beregne hvor mye av overføringskapasiteten utenlandske aktører kan få delta med i kapasitetsmarkedet. ENTSO-E gis i oppdrag å utarbeide denne metoden. Metoden skal hensynta både teknisk tilgjengelighet og sannsynligheten for sammenfallende anstrengte kraftsituasjoner. Dette er viktige prinsipper som Statnett har argumentert for. Vår vurdering er at det er positivt at det lages en felles metodikk.

Vinterpakken forslår videre at utenlandsk produksjonskapasitet eller forbruksfleksibilitet skal kunne delta direkte i et annet lands kapasitetsmarked. Aktørene skal velges ut gjennom en auksjon. Prisdifferansen mellom auksjonen i nabolandet og selve kapasitetsmarkedsauksjonen skal tilfalle kabeleierne. Det åpnes ikke opp for løsningen som er implementert i Storbritannia, der kabeleierne deltar direkte i auksjonen på vegne av det samlede bakenforliggende kraftsystemet.

Vinterpakkens krav om at det må være en aktørmodell for utenlandsk deltagelse i et kapasitetsmarked er en uheldig begrensning på mulige designvalg. I forbindelse med Statnetts arbeid for å sikre deltagelse i det britiske kapasitetsmarkedet vurderte vi ulike designvalg, og vår vurdering var at det er mulig å implementere en løsning der aktørene deltar direkte, men at det vil være krevende å gjennomføre rent praktisk da det er en mer kompleks modell. En må blant annet finne en geografisk avgrensning av området som får delta i den utenlandske auksjonen (for eksempel kun NO2 eller bare Norge), som innebærer at aktører utenfor dette området ikke kan sies å bli diskriminert. Aktuelle utenlandske aktører må også prekvalifiseres og det må lages systemer for å kontrollere at de leverer iht. regelverket for deltagelse i kapasitetsmarkedet. Dette skaper mer byråkrati og kan gjøre praktisk deltagelse av utenlandsk kapasitet vanskeligere og mindre verdifull.

Aktørmodellen gir heller ikke gi noen økte samfunnsøkonomiske gevinster sammenlignet med at kabeleierne deltar direkte i auksjonen, i situasjoner der det er overføringskapasiteten som er den begrensende faktoren og ikke den utenlandske kapasiteten. Løsningen der kabeleierne deltar er forholdsvis enkel å implementere og vil i mange tilfeller derfor være en effektiv løsning. Utfordringene ved å implementere aktørmodellen innebærer også at det er en risiko for at diskusjonen om man overhode skal kreve at utenlandsk kapasitet skal kunne delta i et kapasitetsmarked kommer opp igjen.

Statnett ønsker derfor at det i det fremtidige europeiske regelverket åpnes opp for at modeller der mellomlandsforbindelser deltar direkte skal være et alternativ på linje med øvrige modeller.

Fastsettelse av handelskapasitet

I Vinterpakken stilles det krav til at mothandel skal benyttes for å sikre maksimal kapasitet så fremt det ikke kan bevises at slik mothandel medfører en økt ineffektivitet for Europa. Videre legges det vekt på at det ikke skal være mulig å flytte flaskehalser til budområdegrenser.

¹ Gjelder ikke strategiske reserver

At flaskehalser ikke skal flyttes til grensen er en videreføring av krav i eksisterende regulering. Maksimal handelskapasitet til markedet er alltid et mål, gitt at driftssikkerheten ivaretas og at praktiseringen gir riktige prissignaler til markedet. Disse forutsetningene er viktige. I mange tilfeller er det interne flaskehalser som er begrensende for hva som kan gis av kapasitet over grensen, og dette bør hensyntas i markedsklareringen slik som det er planlagt i flytbasert markedsklarering. Dette gjelder f.eks. flaskehalser internt i NO1 for kapasitet mot Sverige. Alternativet til en slik praksis er planlagt mothandel. Dette kan være et usikkert alternativ ved anstrengt drift. Planlagt mothandel har tidligere vært vurdert i Norden i flere omganger og funnet å ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Planlagt mothandel undergraver hensikten med budområder og medfører i tillegg økt kompleksitet knyttet til mothandelskostnader. Kostnadene knyttet til regulering i planfasen blir høye siden det vil medføre store volum med mothandel. I tillegg skal TSOene i hver kapasitetsberegningsregion bli enige om modeller for å fordele denne kostnaden. Dette blir krevende.

Forslaget vil også kunne føre til feil incentiver med hensyn til nettinvesteringer. Et eventuelt krav om maksimal handelskapasitet mellom land vil kunne gi incentiver til å bygge ned interne flaskehalser før kapasitet mellom områder bygges ut. Dette vil i mange tilfeller ikke være samfunnsøkonomisk riktig.

Vi mener at dagens ordning hvor vår regulator, og eventuelt andre relevante regulatorer, følger opp at vår kapasitetsallokering, er tilfredsstillende.

Endring av budområder

Bruk og fastsettelse av budområder er et viktig virkemiddel i det norske og nordiske kraftmarkedet. Kommisjonens ønske om at budområder skal følge strukturelle flaskehalser ønskes derfor velkommen av Statnett. Korrekte fastsatte budområder anses som et viktig virkemiddel for å sikre effektiv handelskapasitet blant annet på våre nye mellomlandsforbindelser. I Vinterpakken foreslås det at endelig avgjørelse om opprettelse og endringer av budområder skal tillegges Kommisjonen. Kommisjonen får dermed vesentlig mer innflytelse på budområdeinndelingen i Europa. Forslaget må ses på som en konsekvens av den krevende prosessen med å endre budområder på Kontinentet. ENTSO-E og de relevante TSOene har i flere år hatt pågående arbeid med en revidering av budområdene der. På kort sikt forventer vi at forslaget har liten konsekvens i Norden siden vi i stor grad har budområder som følger de strukturelle flaskehalsene. På lengre sikt kan dette imidlertid gi noe mer usikkerhet. For Statnett er driften av kraftsystemet avhengig av at vi har en riktig inndeling i budområder over tid, og fordi budområdeinndelingen er viktig for driftssikkerheten mener vi at inndelingen i Norge bør besluttes av Statnett eller NVE.

Bruk av flaskehalsinntekter

Et viktig premiss for å skape aksept for å bygge mellomlandsforbindelser som en del av sentralnettet er samsvar mellom kostnad og nytte av forbindelsene, og ikke minst hvem som tar risiko. En sentral del av dette premisset er at flaskehalsinntektene inngår i tariffgrunnlaget uten spesielle bindinger. I Vinterpakken er det lagt opp til at man ikke lengre skal kunne benytte flaskehalsinntekter på mellomlandsforbindelser til å redusere tariffen. I henhold til forslaget skal

flaskehalsinntektene benyttes til enten å opprettholde kapasitetene på forbindelsene og/eller vedlikeholde eller øke kapasitetene gjennom nye investeringer, spesielt nye mellomlandsforbindelser. Dersom flaskehalsinntektene ikke kan benyttes til ovenfor nevnte skal de settes på en egen konto for senere bruk til de samme hendelsene. ACER skal foreslå en detaljert metodikk.

Statnett ønsker at det nye lovverket skal åpne for at flaskehalsinntektene skal inngå i tariffgrunnlaget uten noen bindinger. Dersom forslagene i Vinterpakken får gjennomslag, vil det etter vår mening bidra til å svekke insentivene til å bygge nye mellomlandsforbindelser stikk i strid med hensikten til Kommisjonen.

DSOene gis virkemidler for mer effektiv utvikling og drift av sine nett

Vinterpakken gir DSOene en utvidet rolle i å benytte fleksibilitet i produksjon, forbruk eller lagring som er tilknyttet sine nett. I forslaget ligger en forventning om at TSOene og DSOene må koordinere bruk og utvikling av løsninger som sikrer en optimal utnyttelse av ressursene.

Det foreslås imidlertid at DSOene skal definere produktene. Vi er bekymret for produktdefinisjoner eller markedsløsninger som låser ressurser kun til lokalt bruk. Dette vil få spesielt store konsekvenser i Norge fordi om lag 40 % av installert produksjon (MW) er tilknyttet regional- og distribusjonsnett. Videre vil ny produksjon i all hovedsak tilknyttes underliggende nett. Statnett er bekymret for at en slik utvikling kan føre til at vi ikke har nok reguleringsressurser til å håndtere flaskehals i transmisjonsnett og regulere ubalanser i systemet. Det er derfor viktig at DSOene og TSOene samarbeider tett eksempelvis når det gjelder produktdefinisjon slik at produktene kan benyttes på alle nettnivå.

Tett samarbeid og klare retningslinjer mellom DSOer og TSOer er også viktig for å unngå at man kommer i en situasjon der ulike tiltak motarbeider hverandre eller hverandres behov.

Oppsummering og konklusjon

For det norske og nordiske kraftmarkedet er en effektiv europeisk kraftmarkedsutvikling viktig. Vår tette tilknytting fysisk og markedsmessig gjør denne utviklingen helt sentral både med tanke på drifts- og forsyningssikkerheten og ikke minst verdiskapingen. Statnett og andre norske aktører er derfor aktive i arbeidet med å påvirke og utforme europeiske drifts- og markedsløsninger.

Gjennom fremleggelse av ulike regelverkspakker har Kommisjonen foreslått endringer for å skape et felles indre marked for energi. Sist vedtatte store pakke i EU var den såkalte tredje energimarkedspakken. Denne har ført med seg et felles europeisk regelverk for kraftmarkedet og bidrar til utviklingen av et mer effektivt europeisk kraftmarked. Mange viktige markedsløsninger slik som felles markedskobling er innført i lys av dette regelverket. Dette er blant annet sentralt for verdiskapingen på våre eksisterende og planlagte mellomlandsforbindelser.

Det er flere positive forslag i Vinterpakken og dette vil etter vår mening bidra til ytterligere steg i riktig retning for utviklingen av det europeiske kraftmarkedet. Det er imidlertid enkelte områder der Vinterpakken bør justeres i prosessen fremover, og vi har i dette høringsvaret gått inn på de enkelte områdene i forbindelse med markedsregelverket.

Statnett mener også at vi med denne pakken nå er kommet til et punkt der fokuset bør være å gjennomføre og implementere lovverk heller enn å endre og skape nytt. Dersom sektoren blir overregulert, eller opplever en økt regulatorisk risiko, vil det gå utover evnen til å levere innovative effektive løsninger både regionalt og europeisk. Europa bør nå høste de betydelige gevinstene som kan oppnås ved implementeringen av det integrerte kraftmarkedet.

Dersom departementet skulle ha ytterligere spørsmål eller behov for avklaringer bidrar vi gjerne til dette.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink that reads "Bente Hagem". The signature is written in a cursive, flowing style.

Bente Hagem
Direktør Europaenheten