



# Dokument nr. 8:21

(2006-2007)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene May-Helen Molvær Grimstad, Ola T. Lånke og Line Henriette Holten Hjemdal

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene May-Helen Molvær Grimstad, Ola T. Lånke og Line Henriette Holten Hjemdal om tydeliggjøring av forsyningssikkerheten og gi staten rett og plikt til ny kraftproduksjon

Til Stortinget

### BAKGRUNN

Med vedtak av energiloven i juni 1990 fikk Norge et lovverk som la hovedprinsippene for et mer effektivt og markedsbasert omsetningssystem for kraft. Loven ga et rettslig grunnlag for effektivisering av kraftmarkedet og en mer fleksibel bruk av kraft. Videre la lovreglene til rette for at organiseringen innen energiforsyningen sikrer en samfunnsøkonomisk riktig tilpasning i produksjon og forbruk. Lovreglene skulle også kunne brukes til å fremme energiøkonomisering. Målene for kraftforsyningen var fortsatt å sikre en samfunnsøkonomisk rasjonell utnyttelse av kraftressursene, legge til rette for en sikker kraftforsyning og utjevne prisene til forbrukerne.

Myndighetenes rolle er først og fremst knyttet til etablering av hensiktsmessige rammebetingelser og de nødvendige institusjoner for markedstilsyn og monopolkontroll. Energiloven bygger på prinsippet om konsesjon for kraftproduksjon. I Ot.prp. nr. 43 (1989-90), side 23 skriver regjeringen at:

"Det er en grunnleggende oppgave for energi-myndighetene å sørge for en tilfredsstillende sikkerhet i leveringen av energi. Oppgavene vil bli ivaretatt gjennom å påvirke de generelle rammene for utbygging og energiøkonomisering og gjennom konsesjonsvilkårene. (...) Det vil fortsatt være en viktig oppgave for myndighetene å bidra til koordinering av store utbyggingsprosjekter som berører vesentlige samfunnsinteresser."

Med etableringen av Nord Pool i 1996 fikk vi et integrert nordisk kraftmarked bygd på kraftutveksling og stor grad av felles prissetting. Internasjonalt har den norske energiloven på mange måter vært en foregangsmodell for et markedsregulert kraftregime også i andre land.

I dag er rammene for den norske kraftforsyning det nordiske kraftmarkedet som Norge er en del av gjennom overføringsforbindelsene. Det nordiske markedet er viktig for å oppnå effektiv bruk av de samlede ressurser og for å sikre forsyningssikkerheten. Eller som det heter i ministererklæringen fra møtet for de nordiske energiministrene i Bodø 7. og 8. september 2006:

"Dagens situasjon med lite vann i magasinene og høye kraftpriser understreker ytterligere betydningen av et velfungerende og harmonisert nordisk kraftmarked."

Det nordiske elmarkedet blir også stadig mer knyttet til det europeiske markedet.

Det er allment erkjent at energiloven har fungert bra i forhold til flere av de sentrale målene for loven. Vi har fått en mer effektiv utnyttelse av kraftressursene og et mer fleksibelt system. Forbrukerne har nytt godt av lave strømpriser over lange perioder. Utviklingen de senere årene har vist at kraftmarkedet fungerer etter hensikten når det gjelder håndtering av uventede svingninger i tilsiget, men bare til en viss grad når det gjelder insentiver til nye investeringer i ny produksjonskapasitet.

Når produksjonskapasiteten i kraftforsyningen nå utnyttes effektivt, kommer forsyningssikkerhet i fokus. Dette er særlig aktuelt i perioder med usikkert tilsig til vannreservoarene. I tillegg er det ønskelig å øke energifleksibiliteten ved å introdusere kraft fra nye fornybare energikilder, og dermed gjøre oss mindre avhengige av vannkraften.

Nå opplever Norge en situasjon med usikkerhet rundt forsyningssikkerheten. Vårt kraftsystem er sårbart i tørrår, og vi ser store svingninger i pris. Det skaper usikkerhet hos mange forbrukere. Generelt for Norge fungerer kraftsystemet tilfredsstillende, men i områder med lite produksjon og høyt forbruk av kraft avsløres systemproblemene. Tydeligst vises det i Midt-Norge som i dag har en anstrengt situasjon med kraftmangel. Her har ikke markedet klart å generere ny kraft i takt med behovene for mer. En sentral erkjennelse fra erfaringene i denne regionen er at markedsregimet sviktet og reagerer for sent i forhold til behovene for mer kraft. Det er derfor grunn til å hevde at en ren markedsstyring ikke ivaretar forsyningssikkerheten på en god nok måte.

Et rent markedsbasert kraftsystem er også sårbart i forhold til flaskehalser i forsyningsnettet (infrastrukturen) og bortfall av produksjon knyttet til teknisk svikt og vedlikehold. Dette påvirker både priser og tilgang på kraft.

Utfordringene i energimarkedet i dag er å få utløst ny produksjon av kraft for å bedre forsyningssikkerheten. Det er gitt konsesjon blant annet til gasskraftverk og til mange små og mellomstore vannkraftprosjekt. I perioden 2001-2005 (regjeringen Bondevik II) er det gitt konsesjon til 2,3 TWh ny vannkraft. Til sammenligning ble det på hele 1990-tallet gitt konsesjon til 2,1 TWh. Men det tar tid å få opp ny kraftproduksjon. Det er en lang planleggingsperiode, omfattende godkjenningsprosess og markedsutsiktene er vanskelig å vurdere eksakt. Dette skaper usikkerhet rundt hvor raskt nye investeringer kan komme og få effekt i markedet.

Det hevdes at det er strenge miljøkrav fra politisk hold som er årsak til for liten utbygging av ny kraft. De fleste vil være enige om at politiske myndigheter skal balansere ulike hensyn og er forpliktet til å stille miljøkrav som tar vare på avgjørende forutsetninger for livsgrunnlaget til kommende generasjoner, som artsmangfold og stabilt klima. Det vil alltid være uenighet om nøyaktig hvor listen skal ligge når det stilles slike miljøkrav. Det er imidlertid åpenbart at all fremtidig energiproduksjon uansett vil måtte utfordres av ulike krav fra miljømyndighetene.

Miljøkrav er imidlertid ikke en tilstrekkelig forklaring på de utfordringer vi nå møter med forsyningssikkerheten. Situasjonen i Midt-Norge er her en god illustrasjon, hvor en gasskraftkonsesjon (Industrikraft Midt-Norge) på om lag 6 TWh har stått ubenyttet i 5 år, fordi utbygger er usikker på fremtidig lønnsomhet. Den andre aktuelle gasskraftkonsesjonen i regionen (Tjeldbergodden) ble fremmet på et tidspunkt der den mulige kraftkrisen inntreffer lenge før produksjonsstart i kraftverket. Imidlertid er det også her usikkerhet om hvorvidt investeringsbeslutning faktisk vil bli fattet. Utsikten til kraftmangel og

prissignaler/forventninger om fremtidige priser har altså ikke utløst tilstrekkelig ny produksjon i tide.

Balansen mellom miljø og energiforsyning vil alltid måtte være en relevant diskusjon i forhold til forsyningssikkerhet. Eksemplet foran illustrerer imidlertid at dette ikke er en tilstrekkelig forklaring på de utfordringer vi står overfor. Det er derfor behov for å vurdere den tilgang på virkemidler som myndighetene ved ansvarlig statsråd har, for å sikre energiforsyningen.

Myndighetenes rolle i et markedsbasert kraftsystem er å påvirke rammevilkårene og føre kontroll med aktørene. Men forsyningssikkerhet for innbyggerne er også et politisk ansvar. Det gjelder alle aspekter ved dette. Myndighetene må derfor, når markedet svikter, kunne påvirke kraftproduksjon og sikre forsyning til forbruker (sluttbruker). I dag er det mange aktører i kraftmarkedet som skal ivareta sine interesser. Samtidig er lovgivningen ikke eksplisitt nok på hvem som har ansvar og hvor det overordnede ansvaret for kraftforsyningen er plassert.

Det er viktig med en lovgivning som sikrer en god balanse mellom marked og politisk styring gjennom reguleringer og initiativ. Dette understrekes blant andre av nobelprisvinneren i økonomi, Joseph E. Stiglitz når han skriver:

"Without appropriate government regulation and intervention, markets do not lead to economic efficiency" (*Making globalization work*, London 2006, side XIV).

Regjeringen bør ha det overordnede ansvar for forsyningssikkerheten. Ansvarlig statsråd må ha virkemidler som vedkommende med sikkerhet vet vil virke.

På denne bakgrunn er det naturlig å vurdere enkelte sider ved energiloven på nytt, ut fra de erfaringer som er gjort og ut fra de utfordringer vi nå står overfor. Målet for vurderingen er å justere balansen mellom markedet og plikten til politisk styring når markedet ikke er tilstrekkelig for å ivareta forsyningssikkerheten. Selv om det er viktig å ta vare på hovedtrekkene i kraftmarkedet, er det i denne sammenheng viktig å få et lovverk som tydelig legger ansvaret for forsyningssikkerheten hos regjeringen ved ansvarlig statsråd, og som gir staten ved regjeringen rett og plikt til å sikre at ny produksjon kommer i stand i enkelttilfeller, der markedet svikter ved at markedsaktørene ikke i tide investerer i ny produksjon. Loven må gi staten en klar hjemmel til å iverksette de tiltak som er nødvendige for at tilstrekkelig utbygging kommer i gang, for eksempel økonomiske garantier, egne selskap, juridiske pålegg eller lignende.

**FORSLAG**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endring i energiloven som tydeliggjør ansvaret for

forsyningssikkerheten og gir staten rett og plikt til å sikre at ny kraftproduksjon kommer i stand i tilfeller der markedet ikke skaper tilstrekkelig kraftproduksjon.

30. november 2006

