

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo



Deres ref./your ref.:

Vår ref./our ref.: -

Dato/date.: 30.11.2007

Evaluering av energiloven

Vi viser til høringsmøte 13. november hvor EBL presenterte foreløpige synspunkter på de to utredningstemaene

Vilkårene for ny kraftproduksjon, og
Disponering av vannmagasiner.

Vedlagt følger et notat som utdyper våre synspunkter på disse to temaområdene.

Vennlig hilsen
Energibedriftenes landsforening

Einar Westre
Einar Westre
Direktør

A handwritten signature in black ink, reading 'Ingvar Solberg'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Ingvar Solberg

EBLs synspunkter på

Evaluering av energiloven

Som en del av Soria Moria-erklæringen har Olje- og energidepartementet fått gjennomført utredninger på fire temaområder, og interessenter er invitert til å komme med synspunkter og innspill innen 28. november på de to områdene

- vilkårene for ny kraftproduksjon, og
- disponering av vannmagasinene.

EBL vil her utdype våre synspunkter som vi presenterte under høringsmøtet den 13. november, generelt - og på de utredninger som foreligger for disse to temaområder.

Generelt

Vi noterer oss at utredningene konkluderer med at energiloven i det alt vesentlige fungerer bra og gir et bedre rammeverk for samfunnsøkonomisk rasjonelle investeringer enn realistiske alternativer. EBL deler denne oppfatningen og vurderingene av markedsbaserte virkemidler som effektive for å vurdere lønnsomheten i investeringsprosjekter og gi fleksibilitet i markedet med mulighet for å kunne fange opp miljøkostnader og nettkostnader knyttet til produksjonsanlegg.

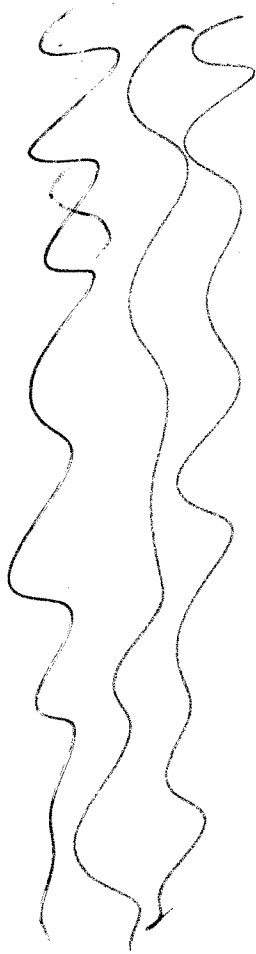
Deler av det rammeverk som springer ut fra energiloven - i form av forskrifter og retningslinjer mv - bør imidlertid vurderes nærmere, særlig i forhold til den utvikling i energi- og miljøpolitikken som har funnet sted de senere år. EBL vil i den sammenheng fremheve

- Klimautfordringen har fått et sterkt politisk fokus, og det er foreslått ulike tiltak i form av avgifter og støttetiltak til fornybar kraftproduksjon.
- Nettvirksomhetens regulering har hatt fokus på effektiv drift av eksisterende anlegg og gir mangelfulle insentiver for å legge til rette for den økte produksjonen fra fornybar som er politisk ønsket.
- Energimarkedene i Europa blir stadig mer integrerte og norsk energi- og miljøpolitikk stadig sterkere påvirket av rammer fastsatt av EU.

Den energipolitiske dagsorden er i løpet av kort tid endret, særlig på grunn av klimautfordringene. EUs målsetninger for 2020 er en meget aktuell illustrasjon på dette. Særlig målsetningen om at 20 % av energiforbruket skal dekke av fornybare energikilder vil ha stor betydning for Norge. Eksempelvis er det som en del av dette anslått et behov for 300 TWh ny vindkraftproduksjon.

Det er politiske myndigheters ansvar å klargjøre hvilken rolle og hvilke ambisjoner Norge som energinasjon skal ha i et slikt bilde. Utviklingen avdekker et økende behov for viktige avklaringer. Det vil være de politiske ambisjonene som definerer hvilke virkemidler som er nødvendige. Aktuelle spørsmål vil i så måte være ambisjoner for økt produksjon, utnyttelse av vannkraftens reguleringskapasitet og behovet for nettutvikling som følger av de ulike ambisjonene.

Energiloven må vurderes i lys av dette og dermed i et bredere energipolitisk perspektiv.



Temaer som bør følges opp

Utredningene peker på enkelte utfordringer og områder det er behov for å utvikle videre i tiden framover. På enkelte områder er det behov for videre utredninger. EBL vurderer særlig følgende temaer som viktige:

Vilkårene for ny kraftproduksjon:

- Avveiningen mellom investeringer i nett og produksjonskapasitet, hvordan gi insentiver til optimal miks?
- Støttesystem og -satser for fornybar kraft; internasjonalt åpne markeder tilsier rimelig harmonisering for å få effektive løsninger.
- Prioriteringer i konsesjonsprosessen.
- Ustabile rammevilkår øker risikoen og reduserer investeringene – virkemiddelbruken må samordnes bedre.

Disponering av vannmagasiner:

- Status for magasindisponering.
- Betydningen av regulerbar vannkraft
- Utnyttelse av magasinkapasiteten.

Vilkårene for ny kraftproduksjon

Investeringer i nett vs produksjon

Kraftnettet er, som annen grunnleggende infrastruktur, regulert gjennom politiske føringer. De politiske mål som er satt for utviklingen av nettet, er imidlertid av en helt annen karakter enn for infrastruktur som for eksempel vegnettet. For kraftnettet fokuseres det på effektiv utnyttelse av nettet, relativt uavhengig av øvrige politiske målsetninger. Vegnettet bygges og drives ut fra mer overordnede politiske mål som f.eks næringsutvikling, bosetting og miljø. EBL vil i lys av dette i tiden fremover se på om de mål og kriterier som er satt for utviklingen av nettet er hensiktsmessig ut fra overordnede mål og ambisjoner innen energi- og miljøpolitikken, samt øvrige relevante politikkområder. Resultater fra dette arbeidet vil foreligge vinteren 2008.

NVE har i en rapport fra september 2007 foreslått en lovendring som legger opp til en plikt for nettselskapene til å knytte produksjonsanlegg til nettet og investere i nettanlegg dersom det er nødvendig. Det vil være mulig å søke om unntak dersom tiltaket ikke er samfunnsmessig rasjonelt. Det følger en generell plikt til å følge opp produksjonstiltak med tilpassede utredninger. Rapporten er et innspill til arbeidet med gjennomgang av energiloven. Forslaget er blant annet begrunnet i at dagens regelverk ikke gir produsenter rettigheter til å få nettilknytninger om dette fordrer nettforstrekninger og for å legge til rette for ny kraftproduksjon ved at det sikres samfunnsmessig rasjonelle nettinvesteringer.

ECON berører samme tema i rapporten "Vilkårene for ny kraftproduksjon" som er en del av utredningene knyttet til arbeidet med energiloven. I rapporten påpekes blant annet at en viktig utfordring er knyttet til koordinering mellom nett og produksjon, særlig relatert til småskalainvestering i et område. Videre påpekes at det som en utvikling av inntektsrammemodellen, kan komme forbedringer når det gjelder den økonomiske kompensasjonen for tilknytning av produksjon på lavere nettnivå. Betydningen av å styrke plan- og utredningsprosessen for å oppnå bedre koordinering mellom produsenter som ønsker netttadgang og peker på investeringsplikt som et mulig virkemiddel, vektlegges og det pekes på at dette bør utredes nærmere både juridisk og økonomisk før det fattes beslutning. Særlig må samspillet med den økonomiske reguleringen klargjøres.

De problemene NVE ser knyttet til dagens regelverk gjelder særlig tilknytninger av småkraft i distribusjonsnettet. Det kan resultere i investeringsbehov i regionalnettet som det kan være problemer med å få utløst. Pr i dag gjelder det under 10 anlegg, men de ser for seg at antallet tilfeller vil øke.

Noen av ankepunktene mot NVEs rapport er blant annet at NVE ikke har gjennomført en tilfredsstillende analyse om pålagte nettinvesteringer kan være bedriftsøkonomisk ulønnsomme ut fra gjeldende regulering. Beregninger som er gjennomført av selskaper, viser dårlig lønnsomhet for netteier ved investeringer i nettanlegg for tilknytning av ny produksjon. NVE ser ut til å legge opp til at nettselskapenes eiere skal ta store deler av kostnadene ved å tilknytte småkraftverk. Dette synliggjør en svakhet med NVEs inntektsrammemodell spesielt på distribusjonsnettsnivå (på regionalnettsnivå er investeringer som utløses av produksjon og uttak likestilt).

Både i NVEs og ECONs rapporter skisseres det at plikter knyttet til nettutredninger skal gi et bidrag til økte investeringer for å knytte ny produksjon til nettet. EBLs primære syn er at økte ressurser knyttet til plan- og utredninger først vil ha en effekt når de økonomiske insentivene for selskapene er lagt til rette for investeringer. NVEs og ECONs tilnærming kan gi økt byråkratisering av prosessene vedrørende tilknytning av produksjon og investeringer i nett og lite dynamikk.

EBL mener at det er viktig å få forbedret markedsmekanismene rettet inn mot å gi riktige prissignaler til aktørene. Da vil en få best mulig beslutninger hos aktørene som ønsker å knytte seg til nettet og hos nettselskapene.

Det må utredes og fastsettes klare regler til bruk i planprosessen for å sikre god koordinering mellom de ulike aktørene på produsent-, nett- og forbrukssiden. NVEs økonomiske regulering av nettselskapene må bidra til at selskapene gir korrekte samfunnsøkonomiske prissignaler til aktørene som inkluderer alle samfunnsøkonomiske kostnader som utløses ved etableringen. Nettselskapene må ha økonomiske rammer og regulering som gjør at de gis insentiver til å gjennomføre investeringer i anlegg for tilknytning av samfunnsmessig riktig kraftproduksjon. Nettselskapene må ikke straffes økonomisk for tilknytning av ny produksjon.

Det totale virkemiddelapparatet og særlig den økonomiske reguleringen av nettselskapene, må videreutvikles og tilpasses utfordringen ved investeringer for å bidra til tilknytning av ny distribuert produksjon.

EBL har igangsatt et prosjekt som ser på alternative løsninger til NVEs forslag om investeringsplikt. Departementet vil få innspill fra dette prosjektet i løpet av vinteren 2008.

Støttesystem og –satser må vurderes i et internasjonalt perspektiv

I et stadig mer integrert internasjonalt marked bør viktige rammevilkår harmoniseres i rimelig grad for å oppnå effektive løsninger – det gjelder også støttesystem og –satser. Norsk støttenivå for fornybar kraftproduksjon ligger vesentlig lavere enn i konkurrentland, og for lavt til å utløse investeringer som kan bidra til å oppfylle nasjonale målsettinger.

Dersom miljøkostnadene fullt ut kom til uttrykk i kraftprisen gjennom "forurensere betaler" prinsippet på internasjonal basis, ville det ikke være behov for støttesystemer ut over tiltak i en tidlig fase av nye teknologiers liv. Ulike industri-, energi- og miljøpolitiske hensyn fører imidlertid til bruk av ulike former for støttesystemer. EU har lagt opp til en kombinert løsning der kraftproduksjon som slipper ut CO₂ tildeles gratisvoter for deler av utslippene, samtidig som det ytes støtte til fornybar kraftproduksjon.

En kombinasjon av offentlige norske og internasjonale virkemidler samt velfungerende internasjonale energi- og CO₂-markeder vil over tid være en bærekraftig strategi for å håndtere utfordringene knyttet til klima og forsyningssikkerhet.

Støtteordninger er et virkemiddel som benyttes for å fremskynde investeringsbeslutninger, og som kan påvirke valg av energiteknologi. Støttesystemer for å stimulere til investeringer i ny produksjon - og tiltak på forbrukssiden – bør være teknologinøytrale. I et stadig mer velfungerende internasjonalt kraftmarked må sentrale rammevilkår harmoniseres best mulig, og kunne forventes å være det over tid. Det gjelder også støtteordninger, som – både i nivå og utforming – bør harmoniseres bedre.

ECON Pöyry peker i sin rapport på at det i et markedsbasert system er en fordel om støttesystemer utformes slik at de spiller sammen med markedet. I et sertifikatmarked vil støttenivået justeres i forhold til de underliggende markedsforholdene og aktørenes forventninger om fremtiden, og slik sett være å foretrekke fremfor en ordning med fast produksjonsstøtte. EBL deler denne vurderingen og vil anmode departementet om på ny å se på mulighetene for å legge markedsbaserte prinsipper til grunn ved støtte til ny fornybar energi.

Når det nå likevel er besluttet en fast produksjonsstøtte, må det være en forutsetning at den blir rettighetsbasert, dvs at alle anlegg som oppfyller objektive kriterier til støtte får delta i systemet på like vilkår. Regjeringens valg av en rammestyrte ordning innebærer at man forlater det viktige rettighetsbaserte hovedprinsippet som bransjen tidligere er blitt stilt i utsikt. Det blir dermed ikke en feed in-ordning i vanlig forstand, men en form for betinget driftsstøtte. EBL vil understreke viktigheten av at støtteordningen blir rettighetsbasert.

Avkortningsordningen (ved priser over 45 øre/kWh) i driftsstøtten bør ikke inngå i ordningen. Alternativt må det introduseres en kompensasjonsordning ved prisfall slik at aktørene står overfor en symmetrisk risikoeksponering.

De foreliggende støttesatser er imidlertid for lave til å utløse nye investeringer av betydning, og det er uheldig at norske støtteordninger for investeringer i ny, klimavennlig kraftproduksjon skal være vesentlig dårligere enn hos konkurrentland i det samme kraftmarkedet. Norge har unike muligheter for å øke CO₂ fri kraftproduksjon dersom man skulle ønske det ut fra et klimapolitisk perspektiv.

Prioriteringer i konsesjonsprosessen (samfunnsøkonomisk verdi)

EBL mener konsesjonsbehandlingen bør prioritere klarere og forenkles for å få fram prosjekter med betydelig energibidrag. Det gjelder alle fornybare teknologier. Utvidelser av eksisterende vannkraftanlegg må prioriteres og saksbehandles raskt. Samla plan bør løses opp så enkeltprosjekter kan realitetsvurderes. EBL mener videre at myndighetene må legge til rette for at O/U-prosjekter kan gjennomføres i vassdrag der konsesjoner blir revidert.

EBL mener det må legges betydelig vekt på den samfunnsøkonomiske verdien i reguleringsevnen til stor vannkraft. Utvidelser av eksisterende vannkraftanlegg bør i denne sammenheng prioriteres. Slike prosjekter har en rekke fordeler:

a) Eksisterende inngrep og infrastruktur kan utnyttes:

O/U-prosjekter er ofte miljømessig skånsomme fordi nye inngrep i naturen er begrenset. Samtidig kan slike prosjekter gi vesentlige bidrag til både energiproduksjon og reguleringsevne. Utvidelsesprosjekter bør derfor omfattes av de samme støtteordninger som gjelder for rene opprustingsprosjekter og ny vannkraft.

b) Utnyttelse og utvikling av nett kan optimaliseres:

Det er viktig å se investeringer i nett og produksjon i sammenheng og utvikle insentiver som gir en optimal miks. For O/U prosjekter foreligger allerede en infrastruktur som ofte kan benyttes uten ytterligere investeringer.

c) Gir større fleksibilitet både for produksjon og miljø:

Reguleringsevnen til norsk vannkraft vil bli stadig viktigere som følge av tettere integrasjon med det europeiske kraftsystemet. Denne reguleringsevnen gjør det mulig både å kjøre termiske kraftverk mer optimalt, samtidig som betydelige mengder annen fornybar energi kan fases inn. Annen fornybar kraftproduksjon har som oftest en dårlig reguleringsevne. En skånsom tilførsel av nytt vann til eksisterende magasiner kan derfor ha stor miljømessig verdi og bidra til reduserte klimagassutslipp.

d) Teknologisk og økonomisk er vannkraft vår beste fornybare energikilde:

Reguleringsmessig har som nevnt vannkraften særlig gode egenskaper, og teknologisk er løsningene vel utprøvd. Flere av de gjenstående vannkraftprosjektene vurderes som økonomisk akseptable, og vurdert i et samfunns- og miljømessig perspektiv mener EBL at det fortsatt er mange vannkraftprosjekter som bør prioriteres.

Ustabile rammevilkår gir færre investeringer – virkemiddelbruken må samordnes

Kraftnæringen er i sin natur langsiktig og hyppige endringer i rammevilkår øker risikoen ved investeringer. Politiske signaler om langsiktige, konkurransedyktige rammevilkår vil bidra til at den målsatte økning i produksjon av fornybar energi blir realisert.

Kraftnæringen har de senere år måttet forholde seg til mange, til dels motstridende endringer i sentrale rammevilkår. Noen eksempler på dette:

2003: Vedtak om forhandlinger om norsk/svensk sertifikatmarked

2004: Endringer i kraftskatteregimet

2006: Sertifikatmarkedet avlyst, nytt støttesystem varsles

2007: Nytt støttesystem som ikke virker

2007: Endringer i kraftskatteregimet

Problemstillingen kan belyses gjennom å se på en enkelt endring i kraftskattesystemet; grensen for beregning av grunnrenteskatt. Høsten 2003, i budsjettet for 2004, vedtok Stortinget å heve grensen for beregning av grunnrenteskatt og naturressursskatt fra 1 500 til 5 500 kVA (om lag 5 MW). Begrunnelsen var den gang at "en slik skattemessig gunstig behandling av kraftverk under 5 MW isolert sett vil gi økte incentiver til investeringer i små kraftprosjekter, ved at lønnsomheten etter skatt øker ved slike prosjekter". I budsjettforslaget for 2008 foreslås det å reversere grensen for beregning av grunnrenteskatt. Begrunnelsen er at man nå har fått mange investeringer i nye vannkraftprosjekter innenfor grensen på 5 500 kVA; dvs når man får akkurat den virkningen som ble antatt i begrunnelsen for å heve grensen til 5 500 kVA fra 2004, blir grenseverdien reversert. Det ligger i sakens natur at det å fastsette rammevilkår etter slike prinsipper virker negativt på investeringsviljen til selskaper som investerer med et langsiktig perspektiv.

Statsbudsjettet for 2008 inneholder flere forslag til endringer som virker negativt i forhold til investeringer innenfor vannkraft, mest negativt på investeringsbeslutninger er fjerning av risikopåslaget på 4 prosentpoeng ved beregning av friinntekten når grunnrenteinntekten skal fastsettes. Det fører til at enkelte marginale prosjekter vil bli lagt på is eller ikke realisert. Analyser fra medlemsbedrifter tyder på at det kan omfatte prosjekter på til sammen 3-5 TWh. En slik produksjonsmengde vannkraft tilsvarer 1,5 – 2,5 millioner tonn CO₂, avhengig av hvilke energikilder det erstatter, til en verdi av 250-450 millioner kroner.

Det er et paradoks at myndighetene vedtar støtteordninger som skal bidra til å utløse marginale prosjekter og omtrent samtidig vedtar skatteskjerpelser som stopper marginale prosjekter. En slik manglende sammenheng i virkemiddelbruken er svært uheldig.

Skatt som investeringsinsentiv

Statsbudsjettet inneholder som nevnt flere negative, skattemessige endringer. Det bør ikke være til hinder for at man vurderer endringer i forhold til skatt som investeringsinsentiv. Det finnes i dag enkelte skattemessige barrierer for samfunns- og miljømessig gode vannkraftprosjekter. Disse bør elimineres, eller i alle fall begrenses:

- Flere selskaper har erfart at O/U prosjekter kan medføre at skattemyndighetene klassifiserer det som et nytt kraftverk. Selskapet mister da eventuelle opparbeidede negative grunnrenteinntekter knyttet til kraftverket. For verk som rammes, vil skattemyndighetenes vurdering kunne ha betydning for om prosjektet blir gjennomført og i tilfelle kunne avgrense omfanget av prosjektet. EBL har rettet en henvendelse til Finansdepartementet om denne problemstillingen, og anmodet departementet om å presisere at O/U anlegg ikke blir klassifisert som nye kraftverk i skattemessig forstand dersom det i det alt vesentlige er samme ressurs som utnyttes. I statsbudsjettet opplyser departementet at dette er en problemstilling som skal vurderes nærmere.

- Grenseverdien for beregning av grunnrenteskatt og naturressursskatt er satt til 5 500 kVA, og altså nå foreslått senket til 1 500 kVA hva grunnrenteskatt angår. EBL har tidligere tatt opp med departementet at en grenseverdi kan føre til at investeringer vil begrenses av en slik grenseverdi. Vi har foreslått at grenseverdien bør fungere som et bunnfradrag i stedet for en absolutt grense, på tilsvarende måte som planen er for støtteordningene for investeringer i ny vannkraft. Innføring av bunnfradrag som prinsipp vil bidra til at nye prosjekter blir riktig dimensjonert (ikke påvirket av skattesystemet).
- Kraftnæringen har svært lange avskrivningstider, særskilte driftsmidler i vannkraftanlegg blir avskrevet lineært over henholdsvis 67 og 40 år. Endring av vilkårene for skattemessige avskrivninger for nye anlegg og O/U prosjekter vil kunne være et investeringsinsentiv: Dette er tiltak EBL mener bør utredes nærmere.

Disponering av vannmagasinene

Status for magasinindisponering.

Studiene viser at i det store bildet har manøvreringen av magasiner i gjennomsnitt ikke endret seg vesentlig de seinere år som følge av energiloven, og følger i stort en tilvart sesongvariasjon. Den endringen som kan registreres skyldes etter vår mening en hensiktsmessig bruk av magasinene og en tilpasning til endringer i kraftsystemet. Rapportene peker på at manøvreringen ikke avviker fra det samfunnsøkonomisk optimale. EBL bemerker at studiene ikke viser utvikling i enkeltmagasiner. I enkelte år kan spesielle hydrologiske betingelser gi sterk nedtapping også sommertid, og dette er neppe en følge av energiloven.

Rapportene viser noen hovedfunn:

- Det er en viss nedgang (4,6 %) i gjennomsnittlig magasinifylling over hele landet etter innføring av energiloven. Nedgangen er størst for siste del av fyllingssesongen
- Noe av dette kan ikke forklares av hydrologiske variasjoner
- De viktigste forklaringsvariablene for nedgangen ligger i endringer i kraftsystemet etter 1990, spesielt økt utvekslingskapasitet, mer aktiv bruk av magasiner ut fra forventning om våtere klima og økt forbrukerfleksibilitet
- Regulantene har tidligere manøvrert mer forsiktig ut fra sin regionale/lokale oppdeckningsplikt

Det har i enkelte år, for eksempel 2006, blitt sterkt fokus på nedtappede magasin i sommersesongen. Rapportene analyserer ikke enkeltmagasin, men det er grunn til å tro at hovedårsaken er en spesiell hydrologisk situasjon, og dette kan ha skjedd i enkelte år også før 1992. Det er nettopp for å utjevne variabelt tilsig man har bygget vannmagasiner, og flerårsmagasiner skal jevne ut variasjonen over flere år. Under spesielle hydrologiske situasjoner vil en derfor i enkelte år se nedtapping ut over det som anses normalt. Det er påpekt i rapportene at de økologiske skadene etter sommer- nedtapping vil være mindre alvorlige hvis de ikke gjentas ofte.

Det er sannsynlig at det er mer aktiv bruk av magasiner under dagens rammebetingelser, og at dette også skjer over kortere tidsrom enn sesong. Dette øker verdien av magasinene og har liten miljøeffekt i mange regulerte systemer. Det må være en viktig oppgave å analysere hvor og hvordan magasiner kan opereres for maksimal verdiskapning med lav samfunnskostnad.

Betydningen av regulerbar vannkraft

Magasinert vannkraft har stor og økende betydning som miljøvennlig fornybar kraft, som effektbalanse i energiforsyningen og for forsyningssikkerheten. Aktiv bruk av magasineringsevnen er en forutsetning for å realisere denne verdien. Energiloven er et hensiktsmessig rammeverk for dette.

Store magasiner har en stor samfunnsøkonomisk verdi som kraftreserve, flomdemper og ved sin fleksibilitet i forhold til forbruk og mindre regulerbare kraftkilder. Det er for disse formål magasinet er bedømt som samfunnsmessig nyttig, og gitt tillatelse fordi nytten overstiger de samfunnsmessige kostnader, hovedsakelig miljøkostnader. Det må derfor forutsettes at slike magasiner brukes aktivt innenfor reguleringstillatelsen, Begrensning i bruken av magasinet vil skje på bekostning av nytten, og det må foreligge tungtveiende grunner for å begrense fleksibiliteten i magasindisponeringen. Manøvreringen er styrt av økonomiske vurderinger innenfor forvaltningsmessige rammer. De forvaltningsmessige rammer skal ivareta de ikke økonomiske verdier, mens den markedsmessige tilpasning generelt er mest økonomisk effektiv og gir størst verdiskaping for samfunnet. Det er lite sannsynlig at det finnes treffsikre generelle virkemidler for mer samfunnsøkonomisk optimal manøvrering av magasiner enn det rammeverk som en markedsbasert energilov gir

Med øket integrering i det europeiske kraftsystemet vil fleksibiliteten og sikkerheten i kraftforsyningen bedres, samtidig som aktiv bruk av magasiner vil øke. Dette er forsynings- og miljømessig gunstig, og økonomisk effektivt, ved at det optimaliserer energiproduksjonen over et bredt spekter av energikilder, der vannkraftmagasiner vil få øket verdi, og der globalt klima også har fått en verdsetting. Energiloven synes å være den beste rammen for en samfunnsøkonomisk riktig utnyttelse av norske kraftverksmagasiner i et integrert europeisk kraftmarked.

Utnyttelse av magasinkapasiteten.

Vannkraftmagasiner er vår beste kraftkilde på kort sikt, og kan videreutvikles innenfor et betydelig potensial. Det bør ikke påføres restriksjoner på dagens magasindisponering uten en grundig analyse av nytten av dette sett opp mot kostnader. Stimulering av opprustings- og utvidelsesprosjekter vil være et viktig bidrag til realisering av ny fornybar kraftproduksjon med lave lokale miljøkostnader.

Vannkraften er gjennom sin etablerte infrastruktur og kompetanse, store fleksibilitet, velkjente teknologi, gode lønnsomhet og miljø- og klimafortrinn det mest realistiske energialternativet på kort sikt. Det bør derfor legges vekt på å utnytte og videreutvikle de eksisterende vannkraftsystemer, der spesielt regulerbarhet vil være viktig, også for å fase inn annen fornybar energi som vindkraft. EBL mener derfor det er tungtveiende grunner for å vektlegge utnyttelsen av eksisterende magasiner i dagens energi- og miljøpolitikk. Det bør stimuleres til prosjekter som kan gi mer vann til magasinene, for eksempel ved utvidelser, og det bør ikke påføres restriksjoner innenfor dagens reguleringstillatelseter uten en grundig avveining av nytten av dette sett opp mot kostnadene i videste forstand. Det er grunn til å peke på at det i forskrift om støtteordning til fornybar el-produksjon ikke er foreslått å inkludere utvidelsesprosjekter. Dette virker svært urasjonelt sett i lys av de mange fordeler vannkraftmagasiner har, og den restriktive politikken som føres i forhold til å etablere helt nye magasiner. EBL mener det snarere bør vurderes hvilke stimuli som kan være effektive for å bryte de barrierer kraftselskapene møter ved planer om utvidelsesprosjekter (ref. NIVA rapport nr 5483-2007, "Barrierer og muligheter for opprusting og utvidelse av vannkraftverk").

Slike stimuli vil i første rekke være økonomiske insentiver og/eller oppmykning av forvaltningsmessige beskrankninger.

I rapportene konkluderes det med at det ikke er grunnlag for å si at dagens praksis ikke fungerer samfunnsøkonomisk optimalt. Generelt vil en økonomisk optimering av kraftverksdriften også være den beste for samfunnet, ved at dette gir størst økonomisk effektivitet og dermed høyest verdiskaping i utnyttelse av naturressursen. Bare der ikke økonomisk verdsatte størrelser blir dominerende kan det være nødvendig med inngripen i disponeringen av magasinene. Dette vil typisk være ved ekstrem tørke og kraftmangel, ved flomsituasjoner og ved store, nye, uforutsette miljøkonsekvenser. Slik inngripen må vurderes i de aktuelle enkelttilfelle. Hvis nye vilkår er nødvendig må det vurderes ved revisjon av reguleringskonsesjoner i de tilfelle der konsesjonsbetingelsene ikke ivaretar slike hensyn med tilstrekkelig treffsikkerhet. Forvaltningen har også muligheten for å gripe inn i vassdragstiltak med hjemmel i vannressursloven i særlige tilfelle begrunnet av allmenne hensyn. Det er derfor tilstrekkelige formelle virkemidler til å håndtere situasjoner der spesielle samfunnshensyn må ivaretas.

Det er viktig med en realistisk energipolitikk også i et kortsiktig perspektiv. Vannkraft er i dette perspektiv det minst risikofylte vi har, og kan utnyttes bedre med små naturinngrep. EBL anbefaler at en gjøres mer detaljerte analyser av de muligheter som ligger i O/U – prosjekter der dagens magasiner kan utnyttes bedre.
