

Høringsnotat

Forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven og energiloven (styringsmekanisme for forsyningsikkerhet)

Innhold

1	Innledning	4
2	Bakgrunn for forslaget	4
2.1	Om kraftsituasjonen	4
2.2	Om behovet for en styringsmekanisme	5
2.3	Om forsyningssikkerhet	7
3	Generelt om forslaget om en styringsmekanisme	10
3.1	Innledning	10
3.2	Virkemidler til enhver tid	11
3.2.1	Ny formålsbestemmelse	11
3.2.2	Strategier for å ivareta forsyningssikkerhet	12
3.3	Virkemidler dersom kraftsituasjonen tilsier det	13
3.3.1	Rapporteringsordning	13
3.3.2	Innsyn i konsesjonærenes disponeringsstrategi	14
3.4	Forholdet til øvrige virkemidler	14
3.4.1	Virkemidler hos systemansvarlig	14
3.4.2	Kraftrasjonering	15
3.5	Rettslige rammer	17
3.5.1	Forholdet til Grunnloven	17
3.5.2	Forholdet til EØS-retten	17
3.5.3	Forholdet til regelverket om markedsmanipulasjon	18
3.5.4	Annet handelsregelverk	19
4	Forslag til ny formålsbestemmelse i vassdragsreguleringsloven	19
4.1	Gjeldende rett	19
4.2	Departementets forslag	21
4.2.1	Virkeområdet for ny formålsbestemmelse	21
4.2.2	Innholdet i en ny formålsbestemmelse	22
5	Forslag om krav til strategi for å ivareta forsyningssikkerheten (disponeringsstrategi) 23	
5.1	Gjeldende rett	23
5.2	Departementets forslag	24
5.2.1	Rettslig plassering av bestemmelsen	24

5.2.2	Kontroll og sanksjoner	25
6	Forslag til ny forskriftshjemmel om rapportering for vannkraftproduksjon	25
6.1	Gjeldende rett.....	25
6.2	Departementets forslag	26
7	Endringer i forskrifter	27
8	Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser	27
9	Merknader til forslagene.....	28
9.1	Til endringene i vassdragsreguleringsloven.....	28
9.2	Til endringene i energiloven	29
10	Forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven og energiloven (styringsmekanisme for forsyningssikkerhet)	29

1 Innledning

Olje- og energidepartementet sender på høring forslag til endringer i lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven) og i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m (energiloven).

Formålet med lovendringene er å etablere virkemidler som samlet skal bidra til å styrke forsyningssikkerheten i perioder der man opplever økt usikkerhet i det norske kraftsystemet og i energimarkedene rundt oss.

I vassdragsreguleringsloven foreslås det en ny formålsbestemmelse i § 1 a og i en ny bestemmelse i § 29 a fastsettes det et krav om at konsesjonærer skal utarbeide en strategi for å ivareta forsyningssikkerheten (disponeringsstrategi). Det foreslås også en endring i energiloven § 6-2 fjerde ledd som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter for å unngå kraftrasjonering.

Det foreslås samtidig endringer i forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IK-vassdrag) og forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften). Departementet viser til eget høringsnotat fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) om «Endringer i forskriften om internkontroll etter vassdragslovgivningen og energilovforskriften» av 26. juni 2023.

2 Bakgrunn for forslaget

2.1 Om kraftsituasjonen

Ressurssituasjonen i norske magasiner har variert betydelig gjennom de siste to-tre årene. I 2020 var situasjonen preget av svært høye tilsig til hele det norske vannkraftsystemet, og fyllingsgraden var i flere uker rekordhøy sammenlignet med de siste 20 årene. Dette gjorde at kraftsystemet gikk inn i 2021 med en fyllingsgrad på 78 prosent, som var nær rekord for årstiden. Vinteren 2020/2021 kom det mindre snø enn normalt over hele Norge. Dette ga mindre tilsig til magasinene ved snøsmeltingen våren 2021.

Utover sommeren 2021 etablerte det seg et skille mellom fyllingsgraden i sørlige Norge og i Midt- og Nord-Norge. Midt- og Nord-Norge fikk normalt med nedbør gjennom sommer og høst 2021, og ved utgangen av året var fyllingsgraden i både Midt- og Nord-Norge omtrent på medianen. I de tre sørlige prisområdene bidro høy vannkraftproduksjon og lite nedbør til en nedgang i fyllingsgraden fram til slutten av september 2021. Dette er en periode der fyllingsgraden normalt øker. På dette tidspunktet var fyllingsgraden i sørlige Norge om lag 30 prosentpoeng under medianen. Utover høsten kom det mye nedbør og fyllingsgraden økte noe før tappesesongen, men den lå fremdeles nært historisk minimum utover 2021. Ved utgangen av året var fyllingsgraden i sørlige Norge 50,1 prosent. Dette er om lag 20 prosentpoeng under medianen.

Samtidig med en svak ressurssituasjon i sørlige deler av landet, økte gass- og kraftprisene i Europa til svært høye nivåer. Situasjonen forverret seg gjennom vinteren 2022, med

Russlands invasjon av Ukraina som eskalerende faktor. Svært høye kraftpriser i de europeiske landene og lav fyllingsgrad i norske vannmagasiner var viktige årsaker til at kraftprisene i det sørlige Norge nådde rekordnivåer gjennom høsten 2021 og videre gjennom hele 2022. Gjennom vinteren og våren 2023 har den norske ressursituasjonen normalisert seg. Fortsatt høye priser i landene rundt oss har imidlertid bidratt til at kraftprisen i det sørlige Norge har holdt seg på et høyere nivå enn normalt.

Ressurssituasjonen i Norge er rundt normal per juni 2023. Mildt vær med mye nedbør gjennom høsten og vinteren 2022 – 2023 har bidratt til at magasinutfyllingen ligger nær medianen. I tillegg har snømagasinene vært noe over medianen, som har gitt godt med tilsig da vårsmeltingen startet.

2.2 Om behovet for en styringsmekanisme

Norge har et væravhengig kraftsystem der både forbruk og produksjon påvirkes av temperatur og nedbør. Tilsiget til norske kraftverk har variert med opp mot 60 TWh årlig de siste 20 årene. Tilsiget i år med normale værforhold tilsvarer en produksjon anslått til om lag 137 TWh per år. Samtidig varierer tilsiget mye gjennom året.

For å sikre tilstrekkelig krafttilgang i perioder der det er lite tilsig til vannkraftverkene, lagres vann i magasiner i deler av året hvor det er mye tilsig og lite forbruk. Det er lavest tilsig om vinteren, men også høyest forbruk. Da tappes magasinene og fyllingen går ned. Vannkraftprodusentene er også avhengig av å tappe ned magasinene gjennom vinteren for å ha plass til tilsiget som kommer ved vårsmeltingen. Den laveste fyllingsgraden er derfor rett før snøsmeltingen på våren. Lagringen av vann gjennom sommer og høst bidrar til å ivareta forsyningssikkerheten for strøm. Gjennom tiår har vannkraftprodusentene utviklet kunnskap og erfaring med å disponere vannressursene. Sammen med vilkår i konsesjonene og et omfattende regelverk, gir dette normalt god forsyningssikkerhet over året og mellom år i Norge.

Prisforventninger i kraftmarkedet var med på å forsterke den raske nedtappingen av magasinene i sørlige Norge høsten 2021. Årshjulet for vannkraften med lagring av vann i perioder med mye tilsig og lite forbruk er naturgitt, men også basert på usikre forventninger om prisutviklingen på kort og lang sikt. Prisen på kraft om vinteren og fram til vårsmeltingen er normalt høyere enn på sommeren, fordi forbruket er høyt og knappheten på vann er relativt større. Dette gjør at produsentene har insentiver til å spare på vannet fram til periodene der behovet er størst og prisene er høyest. Prissignalene i kraftmarkedet er derfor normalt med på å sørge for god forsyningssikkerhet i Norge.

Den særskilte kraftsituasjonen gjennom 2021-2022 illustrerer imidlertid at beslutninger om magasinindisponeringen skjer på usikkert grunnlag. Dette er omtalt i gjennomgangen av årsaker til kraftsituasjonen 2021-2022 i [Prp. 1 S \(2022-2023\)](#). Prisforventninger som gir insentiver til økt produksjon før vinteren, kan gi lav magasinutfylling gjennom vinterhalvåret og dermed redusert forsyningssikkerhet. Høsten 2021 var prisene høyere på høsten enn hva markedet forventet at prisen ville være til vinteren. Alt annet likt var det da rasjonelt for produsentene å produsere mer på høsten, noe som bidro til den raske nedgangen i magasinutfyllingen i de sørlige prisområdene i Norge. I løpet av de første månedene av 2022

endret situasjonen i kraftmarkedet seg, som følge av Russlands militære invasjon av Ukraina. Situasjonen i kraftmarkedet ble enda mer usikker og prisene steg ytterligere utover 2022.

Kraftsituasjonen har endret seg til det bedre siden sommeren 2022. Rapporteringsordningen som departementet ba Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) innføre i juli 2022 bidro til at produsentene viste større årvåkenhet og sparte på vannet gjennom høsten 2022. Gjennom siste del av høsten 2022 og vinteren 2023 var det perioder med nettoimport og mye nedbør og snø i fjellet. Dette bedret ressurstilgangen innenlands. Også situasjonen i de europeiske energimarkedene har utviklet seg bedre enn tidligere fryktet.

Det er fortsatt større usikkerhet om energitilgangen enn normalt i de europeiske landene, i kjølvannet av bortfallet av russisk gass. Sett sammen med den mer langsiktige omstillingen til et mer væravhengig kraftsystem gir det større usikkerhet om utviklingen i landene Norge er tilknyttet. Dette påvirker det norske kraftsystemet.

I [Meld. St. 11 \(2021–2022\)](#) ble det varslet at regjeringen, basert på flere ulike utredninger, ville følge opp kraftsituasjonen med en grundig og bred gjennomgang. Spesielt har det vært viktig å få innsikt i om det er egenskaper ved dagens kraftsystem i Norge, i samspill med landene rundt oss, som gir økt risiko for lange perioder med høye kraftpriser og/eller økt risiko for knapphet på kraft.

I gjennomgangen av kraftsituasjonen 2021-2022 i [Prp. 1 S \(2022–2023\)](#) ble funnene fra utredningene departementet hadde innhentet presentert, deriblant vurderinger av produsentenes magasindisponering høsten 2021. Modelleringer fra SINTEF viste at magasindisponeringen i stor grad var påvirket av prisforventningene og utviklingen i kraftmarkedene utenfor Norden. SINTEFs rapport peker på at markedet gjennom denne perioden underestimerte hva som kunne skje frem i tid, og at magasinene ble disponert dristigere enn hva man ville gjort hvis produsentene hadde inkludert større prisusikkerhet i tappesesonen.

Utredningene har underbygget at det er en økt sårbarhet for uventede hendelser i det norske kraftsystemet. Magasinene disponeres ut fra usikre forventninger om fremtiden. I en tid hvor energimarkedene er preget av større usikkerhet som følge av Russlands militære angrepskrig i Ukraina og en rask omstilling av energisystemene i Europa, vil dette kunne prege energisystemet i Norge fremover. Et viktig tiltak for å møte større usikkerhet i kraftmarkedene i årene som kommer vil være å sikre at det holdes tilstrekkelige kraftreserver til å møte uventede situasjoner.

På bakgrunn blant annet av Meld. St. 11 (2021-2022) har Olje- og energidepartementet utredet en styringsmekanisme for å sikre at mer vann spares i magasinene ved lave magasinnivåer og at eksporten i slike tilfeller begrenses. Gjennom høsten og vinteren 2022/23 vurderte departementet ulike innretninger på en styringsmekanisme med mål om å styrke forsyningssikkerheten uten å risikere utilsiktede virkninger på blant annet pris, magasindisponering og forbruk. De overordnede prinsippene for den foreslåtte styringsmekanismen ble presentert i pressemelding og på pressekonferanse den 27. januar

2023. Det ble samtidig varslet nødvendig lovarbeid og det ble sendt oppdrag til NVE om å starte med nødvendig forskriftsarbeid.

Uventede hendelser kan ha en effekt på kraftsituasjonen i Norge. Eksempler på dette kan være bortfall av importmuligheter eller en utvikling i tilsig eller temperaturer som er utenfor det historiske utfallsrommet. Hensynet til forsyningssikkerheten kan i slike perioder gjøre det ønskelig at aktørene opptrer mer varsomt i magasindisponeringen. På denne bakgrunn mener departementet at det er behov for et styringsvirkemiddel som skal bidra til å styrke forsyningssikkerheten.

2.3 Om forsyningssikkerhet

Forsyningssikkerhet er kraftsystemets evne til å kontinuerlig levere strøm av en gitt kvalitet til sluttbrukere. Sikker tilgang på strøm er grunnleggende for alle samfunnsfunksjoner og kraftforsyningen er definert som en samfunnskritisk funksjon. Begrepet omfatter både energisikkerhet, effektsikkerhet og driftssikkerhet. Definisjonen av disse er angitt i figur 1.

Energisikkerhet

Energisikkerhet er definert som kraftsystemets evne til å dekke energibruken. Energiknapphet eller svikt i energisikkerhet karakteriseres ved redusert produksjon av elektrisk energi på grunn av mangel på primærenergi (vann, gass, kull etc.).

Effektsikkerhet

Effektsikkerhet defineres som kraftsystemets evne til å dekke momentan belastning, og karakteriseres ved tilgjengelig kapasitet i installert kraftproduksjon eller i kraftnettet. Mens energiknapphet handler om situasjoner som kan vare i flere uker, handler effektknapphet om kapasiteten i enkelttimer med høyt forbruk.

Driftssikkerhet

Driftssikkerhet handler om kraftsystemets evne til å motstå driftsforstyrrelser og gjenopprette ordinær drift uten at det blir avbrudd, frekvens- eller spenningsavvik.

Figur 1

Spørsmålet om innføringen av en styringsmekanisme er først og fremst relevant for kraftsystemets energisikkerhet – det vil si evnen til å dekke forbruket innenfor året eller mellom ulike år. Kraftbalansen, lagringsevnen og fyllingsgraden i magasinene, samt overføringsforbindelsene innad i Norge og mot utlandet, er viktige størrelser i vurderingen av energisikkerheten. Vannkraft utgjør det meste av den norske kraftproduksjonen, og ressursgrunnlaget avhenger derfor av nedbørsmengden. Hvordan kraftselskapene planlegger disponeringen av vannet er også sentralt for hvordan situasjonen utvikler seg gjennom sesongen.

Norge har i dag normalt en god energisikkerhet for strøm. Samtidig kan uventet svikt i tilsig, kalde vintre, høyt forbruk og hendelser utenfor Norge likevel gi utfordringer for energisikkerheten. Det er ikke skarpt skille mellom de ulike typer forsyningssikkerhet.

Lav fyllingsgrad i magasinene innebærer også et det begrensninger i hvor mye som kan produseres i enkelte perioder. I praksis vil derfor utfordringer med energisikkerheten og magasinfyllingen over året også kunne medføre konsekvenser for effektsikkerheten, dvs. kraftsystemets evne til å levere i alle enkelttimer gjennom året.

Energimyndighetene har ulike roller når det gjelder å ivareta ulike sider ved forsyningssikkerheten. Olje- og energidepartementet (OED) har det overordnede ansvaret for kraftforsyningen i Norge, og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er utpekt av OED som rasjonerings- og beredskapsmyndighet etter energilovgivningen.

Statnett er systemansvarlig i det norske kraftsystemet og håndterer den løpende effekt- og driftssikkerheten. Nåværende konsesjon er gitt for perioden 2022-2025. Systemansvarlig har også ansvaret for kontinuerlig å utrede og utvikle nødvendige virkemidler for å håndtere perioder med en svært anstrengt kraftsituasjon (SAKS), jf. krafrasjoneringsforskriften § 3a. Virkemidler for å håndtere perioder med svært anstrengt kraftsituasjon kan ikke tas i bruk uten etter vedtak fra NVE.

Reguleringsmyndigheten for energi (RME) driver som myndighetsorgan oppfølging av systemansvaret gjennom tilsyn og kontroll. Dette innebærer å tilse at systemansvarlig opptrer i henhold til prinsippene for utøvelsen av systemansvaret.

Markedskoblingens rolle

Norge har hatt kraftutveksling med andre land helt siden 60-tallet. Norge har i dag kraftledninger og undersjøiske kabler til de andre nordiske landene, Nederland, Tyskland, Storbritannia og Russland. Til sammen har disse en samlet utvekslingskapasitet på om lag 9000 MW. Krafthandel med land som er mindre væravhengige er viktig for forsyningssikkerheten i det sterkt væravhengige kraftsystemet i Norge.

I medhold av konsesjonene som er tildelt Statnett for tilrettelegging av kraftutveksling med utlandet og i tråd med forordningen om grensekryssende krafthandel skal kapasiteten på utenlandsforbindelsene gjøres tilgjengelig for aktørene i markedet. Det meste av handelen skjer i spotmarkedet for elektrisk kraft.

Det nordiske spotmarkedet har vært sammenkoblet siden 1990-tallet, og har senere blitt koblet til det europeiske markedet. Handelen over forbindelsene skjer ved markedskobling. Produsenter og forbrukere i Norge selger og kjøper kraften sin i det aktuelle budområdet i Norge, på samme måte som produsenter og forbrukere i utlandet selger og kjøper kraften i sine land. Strømprisene i de forskjellige landene og i budområdene fastsettes på kraftbørsene (f.eks. NordPool i Norge). Flyten på utenlandsforbindelsene går fra det landet som har lavest pris til det landet som har høyere pris.

Produsentene har ikke noen egen rolle i markedskoblingen, og forholder seg kun til det budområdet de er lokalisert i. Forholdet mellom prisene bestemmer hvor og hvor mye kraft som flyter mellom landene. Dette systemet gjør at kraften flyter der den trengs mest til enhver tid. Priser og kraftflyt kan variere fra time til time og mellom forskjellige forbindelser til forskjellige land.

Vurderinger av kraftsituasjonen

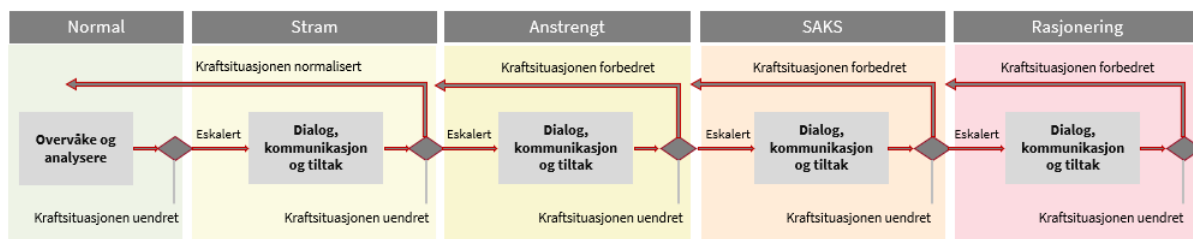
Kraftsituasjonen inndeles gjerne i fem ulike faser; normal, stram, anstrengt, svært anstrengt kraftsituasjon (SAKS) og kraftrasjonering. Forhold som for eksempel muligheter for import, magasinfylling, forbruk og tilgjengelig kraftproduksjon inngår i vurderingen av kraftsituasjonen.

Kraftsituasjonen vurderes fortløpende av både NVE og Statnett. NVE overvåker kraftsituasjonen kontinuerlig fra uke til uke og utarbeider jevnlig prognoser, og ellers når kraftsituasjonen tilsier det. I tillegg gjør NVE årlig større analyser av kraftsystemet framover i tid. I forbindelse med at NVE observerte økende kraftpriser og knappere ressursituasjon høsten 2021, økte de årvåkenheten ved blant annet å ha tett kontakt med departementet og Statnett, utarbeidet ukentlige prognoser for kommende vinter og kommuniserte budskapet utad til allmennheten.

Statnett, som systemansvarlig, skal ha rutiner for på et tidlig tidspunkt å kunne avdekke geografiske områder der det kan oppstå perioder med svært anstrengt kraftsituasjon eller fare for kraftrasjonering.

I en normal kraftsituasjon vurderer Statnett kraftsituasjonen som god, og sannsynligheten for at kraftsituasjonen i løpet av vinteren skulle by på store problemer estimeres til å være liten. I en stram kraftsituasjon er fleksibiliteten i kraftsystemet og systemets evne til å håndtere lite tilsig eller langvarige feil begrenset. Statnett vil følge situasjonen nøye for utsatte regioner. Statnett anvender ordinære virkemidler i driften. I en anstrengt kraftsituasjon vurderer Statnett at situasjon er svært sårbar ved lavere tilsig enn normalt eller langvarige feil i overføringsnett eller kraftproduksjon. Statnett anvender ordinære virkemidler i driften dersom situasjonen ikke forverrer seg ytterligere, men forbereder bruk av ekstraordinære tiltak. I en svært anstrengt kraftsituasjon skal Statnett søke NVE om tillatelse til bruk av ekstraordinære virkemidler (såkalte SAKS-tiltak). I en kraftrasjoneringssituasjon er det ikke lenger tilstrekkelig energi tilgjengelig til å møte forbruket.

Det vil være overlapp mellom de ulike fasene og indikatorer for når situasjonen utvikler seg fra en fase til en annen vil kunne variere fra situasjon til situasjon. Se figur 2 for illustrasjon om de ulike kraftsituasjonene.



Ved alle vurderingspunkter gjøres det en samlet vurdering av om kraftsituasjonen har bedret seg, er uendret eller om det er en eskalering i kraftsituasjonen.

Figur 2

3 Generelt om forslaget om en styringsmekanisme

3.1 Innledning

Regjeringen foreslår endringer i energi- og vassdragslovgivningen for å tydeliggjøre og styrke det rettslige grunnlaget for en styringsmekanisme for vannkraft av hensyn til forsyningssikkerhet. Styringsmekanismen vil bestå av en ny formålsbestemmelse om at vannkraftreguleringer og overføringer samlet skal bidra til forsyningssikkerheten for energi, et lovfestet krav om at konsesjonærer skal utarbeide strategier for å ivareta forsyningssikkerheten og en forskriftsfesting av rapporteringsordningen. I tillegg presiserer departementet at når det på grunn av ekstraordinære forhold kan bli eller er knapphet på energi, vil det være grunnlag for å innføre kraftrasjonering slik at energimyndighetene kan gripe inn i magasindisponeringen.

Virkemidlene vil fungere i trappetrinn, der den nye formålsbestemmelsen om forsyningssikkerhet og kravet om å utarbeide disponeringsstrategier ligger i bunn (se figur 3). Dersom kraftsituasjonen blir mer krevende, vil første trinn være at myndighetene pålegger kraftprodusentene å rapportere om produksjon og prognoser for magasinfylling. I tillegg kan myndighetene kreve innsyn i disponeringsstrategiene.

Dersom kraftsituasjonen forverres og ekstraordinære forhold tilsier at det kan bli knapphet på energi, kan myndighetene gripe inn overfor produsentene. I en slik situasjon vil det innføres kraftrasjonering. Ved kraftrasjonering vil det også være mulig å pålegge Statnett å begrense eksporten dersom dette er nødvendig av hensyn til forsyningssikkerheten. Dette kan gjøres før man pålegger norske bedrifter og husholdninger å redusere forbruk. Hvorvidt eksportbegrensninger er et relevant virkemiddel i kraftrasjonering, og om det skal benyttes før annet forbruk kobles ut, vil bero på en konkret vurdering av situasjonen.



Figur 3: eksempel på trinnvis bruk av styringsmekanismen

Departementet ønsker at regelverket som regulerer styringsmekanismen skal tre i kraft før vintersesongen 2023/2024. Virkemidlene kan inndeles i to ulike kategorier. Den nye formålsbestemmelsen og kravet til å utarbeide disponeringsstrategier skal gjelde til enhver tid. Pålegg om rapportering og innsyn i disponeringsstrategiene vil være aktuelt dersom kraftsituasjonen tilsier at energimyndighetene ønsker mer informasjon om disponeringen av regulert vann. Tilsvarende er adgangen til å gripe inn ved rasjonering kun et relevant virkemiddel dersom det foreligger ekstraordinære forhold som tilsier at det kan bli eller er knapphet på elektrisk energi.

3.2 Virkemidler til enhver tid

3.2.1 Ny formålsbestemmelse

Departementet foreslår en ny formålsbestemmelse i vassdragsreguleringsloven som klargjør hvilke hensyn loven skal ivareta. Det fremheves også at formålet med vassdragsreguleringer og overføringer er at disse samlet skal bidra til god forsyningsikkerhet for elektrisk energi i Norge.

Det norske kraftmarkedet er innrettet slik at prisdannelsen signaliserer når det er knapphet på vann. En vannkraftprodusent med lagringsmuligheter (magasin) må til enhver tid velge mellom å produsere i dag, eller om vannet skal holdes tilbake for å kunne få en høyere pris på et senere tidspunkt. Den forventede salgsprisen til en gitt vannmengde (kraft produsert fra vann) omtales ofte som vannverdien. Den samlede vannverdisettingen og disponeringen

av kraftproduksjonen på grunnlag av vannverdiene er et viktig grunnlag for å balansere produksjon og forbruk i kraftsystemet, og for å ivareta forsyningssikkerheten.

I løpet av det siste året har det fra enkelte hold vært tatt til orde for at Norge har overlatt for mye av ansvaret for forsyningssikkerheten til markedet, og at vannkraftprodusentene ikke har et tilstrekkelig tydelig ansvar for å bidra til forsyningssikkerheten for energi. Departementet mener at en lovbestemmelse om forsyningssikkerhet vil klargjøre de forventningene som med rimelighet kan stilles overfor vannkraftkonsesjonærer som utnytter reguleringsmagasiner, i tråd med konsesjoner, vilkår og forutsetninger som er oppstilt av myndighetene. Vannkraftkonsesjonærer har i praksis et betydelig ansvar for å drifte størstedelen av Norges kraftproduksjon, og særlig den fleksible produksjonen.

Departementet har vurdert om en bestemmelse om forsyningssikkerhet bør inntas i en formålsbestemmelse til vassdragsreguleringsloven, eller om den kan utformes som en aktsomhetsplikt for konsesjonærene. Sistnevnte vil i så fall minne om aktsomhetsplikten som følger av vannressursloven § 5. En plikt for hver enkelt konsesjonær til å ivareta forsyningssikkerheten vil kunne stå i et motsetningsforhold med aktsomhetsplikten etter vannressursloven § 5 som også gjelder for hver enkelt. Et eksempel er ansvaret for å unngå flom. Departementet mener aktsomhetsplikten etter vannressursloven er egnet for å ivareta hensynet til tredjepart, herunder private og allmenne interesser, men at forsyningssikkerhet er et mer overordnet, samfunnsmessig hensyn.

Kraftforsyning er en samfunnskritisk funksjon. Per i dag har ikke konsesjonærene enkeltvis et ansvar for den samlede forsyningssikkerheten i Norge, men summen av alle konsesjonærenes disponering av reguleringer og overføringer er avgjørende for god forsyningssikkerhet. En ny formålsbestemmelse som angir at formålet med loven er at vannkraftressursene skal utnyttes til det beste for allmennheten, samt en spesifisering om at reguleringer og overføringer samlet skal bidra til en god forsyningssikkerhet i Norge, vil tydeliggjøre den rollen den enkelte konsesjonær har for å bidra til forsyningssikkerheten. Dette må også ses i sammenheng med kravet til å utarbeide strategier for å ivareta forsyningssikkerhet, jf. kap. 3.2.2 nedenfor.

Etter departementets syn vil en formålsbestemmelse samtidig videreføre den nødvendige fleksibiliteten i kraftmarkedet ved at flere produsenter opptrer i konkurranse. Utgangspunktet for kraftproduksjon vil fortsatt være basert på disponering av produksjonen i tråd med vannverdier, og forslaget bygger derfor også på at produsentene skal ha insentiver til optimal magasindisponering.

3.2.2 Strategier for å ivareta forsyningssikkerhet

Departementet foreslår at det lovfestes et krav om at konsesjonærer etter vassdragsreguleringsloven skal ha en plikt til å utarbeide en strategi for å ivareta forsyningssikkerheten (disponeringsstrategi). Dette forslås innført som et fast krav. Etter departementets syn vil forslaget være et effektivt virkemiddel også dersom situasjonen i kraftmarkedet skulle utvikle seg på vei mot en anstrengt kraftsituasjon.

Kravet bør gjelde permanent, for å unngå at det må etableres disponeringsstrategier og kvalitetssystemer først når en krevende kraftsituasjon har oppstått. Disponeringsstrategien kan da innarbeides i konsesjonærens planer for magasindisponering og beredskapsplanlegging, på samme måte som planer for håndtering av en flomsituasjon.

Formålet med krav om disponeringsstrategier er å bevisstgjøre konsesjonærene om hvordan de disponerer reguleringsmagasinene, og hvordan de også enkeltvis kan bidra til å ivareta forsyningssikkerheten for energi.

Departementet foreslår at energi- og vassdragsmyndighetene gis myndighet til å føre tilsyn og at det uten hinder av taushetsplikt kan kreves innsyn i strategiene. Kravet skal rettes mot den enkelte konsesjonær. Departementet viser til NVEs høringsnotat hvor det foreslås at IK-vassdrag også gjelder krav for å ivareta forsyningssikkerheten. I høringsnotatet er det også foreslått nærmere bestemmelser om innhold i disponeringsstrategier og sanksjoner ved overtredelse av disse bestemmelsene, jf. punkt 5.

3.3 Virkemidler dersom kraftsituasjonen tilsier det

3.3.1 Rapporteringsordning

Departementet foreslår at det rettslige grunnlaget for rapporteringsordningen som har vært praktisert i store deler av 2022 styrkes og klargjøres. På sensommeren 2021 økte NVE beredskapsnivået til beredskapsnivå 1 «økt årvåkenhet». Utover høsten utviklet magasinfyllingen i Sør-Norge seg til å være nær historisk minimum og gjennom vinteren 2021-22 falt det mindre snø i fjellet enn normalt. Summen av dette, i tillegg til uro i det europeiske kraftmarkedet, førte til at NVE etter anmodning fra departementet i slutten av juli 2022 vedtok å innføre en rapporteringsordning ([Brev \(nve.no\)](https://nve.no)).

Rapporteringsordningen påla Statnett og vannkraftprodusenter i Sør-Norge med magasinkapasitet med betydning for forsyningssikkerheten å innrapportere prognoser for magasinfylling og faktisk produksjon fra magasiner frem til juni 2023. Formålet med rapporteringen har vært å gi en bedre oversikt over produksjonen av regulerbar kraft som grunnlag for å vurdere forsyningssikkerheten vinter- og vårperioden 2022 og 2023. Rapporteringen har også hatt til hensikt å gi Statnett, NVE og OED grunnlag for løpende vurderinger av ytterligere tiltak.

De ukentlige rapportene fra produsentene har gitt NVE innsyn i detaljer om den ukentlige produksjonen til produsentene og oppdaterte prognoser per produsent for forventet magasinfylling gjennom vinteren og til våren. De innrapporterte tallene fra hver kraftprodusent er unntatt offentligheten, men Statnett har laget en offentlig samlerapport med oppsummerte produksjonstall for prisområdene. NVE har publisert samlerapport, magasinstatistikk og kraftsituasjonsrapport ukentlig.

Erfaringene fra rapporteringsordningen viser at rapporteringen har vært svært nyttig for energimyndighetene i en periode med større usikkerhet rundt kraftsituasjonen. Ordningen ga energimyndighetene bedre oversikt over den ukentlige produksjonen av regulerbar kraft og har gitt et godt grunnlag for løpende vurderinger av ressursituasjonen. Ordningen ga

NVE tilgang på produsentenes prognoser for magasin-fylling, som NVE hadde nytte av ved utvikling og kvalitetskontroll av egne prognoser. Prognosene fra produsentene bekreftet i stor grad NVEs vurderinger, og var et viktig grunnlag for at NVE i desember 2022 kunne slå fast at det ikke var fare for kraftrasjoning. Ordningen ga også produsentene bedre risikoforståelse for egen disponering og anses for å være et godt verktøy for å ivareta forsyningssikkerheten.

Når kraftsituasjonen blir krevende kan energimyndighetene ha et ytterligere informasjonsbehov om produsentenes disponering av regulert vann. I slike tilfeller vil det være aktuelt å pålegge rapportering etter den foreslåtte bestemmelsen. Hjemmel for pålegg om rapportering er derfor et virkemiddel for å håndtere en risiko for energiknapphet og redusere sannsynligheten for å havne i en kraftrasjoningssituasjon.

Departementet foreslår at forskriftskompetansen i energiloven § 6-2 siste ledd justeres, slik at det gis hjemmel til å fastsette forskrifter for å unngå kraftrasjoning. Det vises også til NVEs høringsnotat der forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m (energilovforskriften) § 9-1 b justeres slik at NVE kan gi ytterligere forskrifter om virkemidler (rapportering) for å unngå kraftrasjoning.

3.3.2 Innsyn i konsesjonærenes disponeringsstrategi

Hvis situasjonen i kraftmarkedet blir mer krevende, kan energi- og vassdragsmyndighetene ha et behov for informasjon om hvordan konsesjonærene jobber for å ivareta forsyningssikkerheten. Departementet foreslår derfor at departementet kan kreve at konsesjonæren fremlegger disponeringsstrategien dersom dette vurderes nødvendig, jf. punkt 5.2 nedenfor.

3.4 Forholdet til øvrige virkemidler

3.4.1 Virkemidler hos systemansvarlig

Energimyndighetene og systemansvarlig jobber kontinuerlig for å være best mulig forberedt på mulige situasjoner med energiknapphet. En del av dette arbeidet er den løpende overvåkingen av kraftsituasjonen.

Systemansvarlig har både ordinære og ekstraordinære virkemidler tilgjengelig som vil iverksettes før en eventuell kraftrasjoningssituasjon. Vurderingen av disse vil avhenge av hvor langt i utviklingen av kraftsituasjonen man til enhver tid befinner seg.

Systemansvarliges ordinære virkemidler er regulert gjennom forskrift om systemansvaret i kraftsystemet (fos) og kraftrasjoneringsforskriften § 3a. Disse inkluderer blant annet å avlyse planlagte driftsstanser, innhente og gi mer detaljert informasjon til aktørene i engrosmarkedet, opprette et separat elspotområde, iverksette en informasjonskampanje rettet mot allmennheten mv.

Dersom ordinære virkemidler ikke er tilstrekkelig for å håndtere kraftsituasjonen skal systemansvarlig i en svært anstrengt kraftsituasjon vurdere å iverksette ekstraordinære tiltak, såkalte SAKS-tiltak. Formålet med SAKS-tiltakene er å redusere sannsynligheten for

kraftrasjoning, og en iverksettelse må godkjennes av NVE. Statnett vurderer fortløpende om det er behov for å anskaffe SAKS-tiltak.

Energimyndighetene kan også iverksette ulike tiltak. Sommer- og høst 2022 opplevde man en kraftsituasjon som tilsa at det var behov for å følge situasjonen tettere. Ulike tiltak ble vurdert og det var på denne bakgrunn man vedtok rapporteringsordningen. Energimyndighetene kan også igangsette sparekampanjer og informasjonskampanjer slik det ble gjort vinteren 2022/2023.

3.4.2 Kraftrasjoning

Formålet med innføringen av en formålsbestemmelse, krav om disponeringsstrategi og mulighetene til å pålegge rapportering er å redusere sannsynligheten for at man ender i en kraftrasjoningssituasjon.

Kraftrasjoning er hovedsakelig aktuelt når magasinfyllingen er lavest, dvs. perioden rett før snøsmeltingen på våren. Etter at kraftnettet i Norge ble knyttet sammen til ett forsyningsområde har det ikke vært gjennomført kraftrasjoning. Den gamle loven om kraftrasjoning av elektrisk energi av 9. juni 1948 nr. 10 som ble opphevet ved innføringen av energiloven ble aldri tatt i bruk sentralt. Hvordan en kraftrasjoningssituasjon konkret vil bli gjennomført vil avhenge av en rekke faktorer, og mulige fremtidige kraftrasjoningssituasjoner vil høyst sannsynlig kunne arte seg svært forskjellig.

Ifølge energiloven § 6-2 kan departementet «sette i verk kraftrasjoning, herunder tvangsmessige leveringsinnskrenkninger eller rekvisisjon, når ekstraordinære forhold tilsier det». Rasjoningstiltak skal bare benyttes når det foreligger ekstraordinære forhold som umuliggjør balanse mellom produksjon, overføring og forbruk av kraft ved bruk av tilgjengelige markedsmessige løsninger og den systemansvarliges ulike virkemidler (St. meld. nr. 18 (2003-2004)). Kortsiktige problemer med effektknapphet vil ikke danne grunnlag for å innføre kraftrasjoning. Det samme gjelder høye kraftpriser, jf. Ot. prp. nr. 56 (2000-2001) side 46.

I forkant av en eventuell kraftrasjoningssituasjon vil NVE og Statnett følge situasjonen tett, og både ordinære og ekstraordinære tiltak, herunder SAKS-tiltak vil vurderes iverksatt. Effekten av tiltak og ulike risikofaktorer vil bli vurdert fortløpende. Dersom det viser seg at de nevnte tiltak ikke har tilstrekkelig effekt til å unngå kraftrasjoning, vil rasjoneringsmyndigheten (NVE) anbefale departementet å innføre kraftrasjoning. Det er departementet som fatter vedtak om kraftrasjoning. Vedtaket vil bero på en konkret vurdering av om det foreligger ekstraordinære forhold som tilsier at det bør iverksettes kraftrasjoning.

For å unngå uheldige tilpasninger og spekulasjoner i markedet har departementet i tidligere forarbeider vært tilbakeholden med å gi detaljerte opplysninger over hva som kan anses for å være ekstraordinære forhold (Ot. prp. nr. 56 (2000-2001)). Departementet legger til grunn at faktorer som for eksempel muligheter for import, magasinfylling, forbruk og tilgjengelig kraftproduksjon kan være relevante i vurderingen av om det foreligger ekstraordinære forhold. Dersom disse tilsier at det kan bli eller er knapphet på elektrisk energi, mener

departementet at det kan være grunnlag for å beslutte kraftrasjonering. For at kraftrasjonering skal være et effektivt virkemiddel legger departementet til grunn at det også må kunne tas i bruk før det har oppstått en knapphetssituasjon.

Etter departementets syn ligger det innenfor energiloven § 6-2 at myndighetene kan iverksette kraftrasjonering i en ekstraordinær situasjon også der det *kan bli* knapphet på elektrisk energi. Departementet mener at dette bør framgå tydeligere i energilovforskriften § 6-2 og foreslår en endring her. Departementet viser til NVEs høringsnotat og forslaget om ny § 6-2 c om vilkår for å iverksette kraftrasjonering. I henhold til forslaget kan departementet iverksette kraftrasjonering når det på grunn av ekstraordinære forhold kan bli eller er knapphet på elektrisk energi. Forslaget medfører at tidspunktet for når kraftrasjonering kan vedtas etter forskriften fremskyndes noe i tid. Forslaget vil gi energimyndighetene adgang til å gripe inn i produsentenes disponering noe tidligere enn det som følger av ordlyden i dagens energilovforskrift § 6-2.

Tilgjengelige virkemidler i en rasjoneringsituasjon

Dersom departementet vedtar kraftrasjonering, skal rasjoneringsmyndigheten sikre at dette gjennomføres på en «samfunnsmessig rasjonell måte, slik at energien blir best mulig utnyttet ut fra hensynet til allmenne og private interesser,» jf. kraftrasjoneringsforskriften § 1.

Så langt som mulig skal markedet videreføres også i en kraftrasjoneringssituasjon. Tilgjengelige virkemidler i en kraftrasjoneringssituasjon er hjemlet i energiloven § 6-2. Bestemmelsen er ikke uttømmende.

Ved kraftrasjonering på forbrukssiden må enkelte forbrukere redusere sitt forbruk. Kraftleverandørene melder derfor inn et redusert forbruk. Produsentene vil melde inn sin produksjon som vanlig, basert på vannverdier. Ved redusert forbruk settes da markedspriser lavere og mindre produksjon blir tatt i bruk. På denne måten spares det vann som kan brukes til kraftproduksjon senere og man unngår å havne i situasjon med knapphet på elektrisk energi.

Det kan også være aktuelt å ta i bruk rekvisisjon, jf. kraftrasjoneringsforskriften § 7. Tvangsmessig rekvisisjon av kraftproduksjon innebærer at rasjoneringsmyndigheten enten krever at kraftprodusentene sparer mer vann, eller at produsenter må produsere mer enn planlagt.

I tillegg til tvangsmessige leveringsinnskrenkninger og rekvisisjon av kraft, vil rasjoneringsmyndigheten kunne ta i bruk ytterligere virkemidler. Et virkemiddel i en kraftrasjoneringssituasjon kan være å pålegge at Statnett fastsetter lavere overføringskapasitet på mellomlandsforbindelsene (eksportrestriksjoner). Dette kan gjøres før man pålegger norske bedrifter og husholdninger å redusere forbruk. Hvorvidt eksportbegrensninger er et relevant virkemiddel i kraftrasjonering og om det skal benyttes før annet forbruk kobles ut, vil bero på en konkret vurdering av situasjonen. I en slik situasjon vil man også kunne være avhengig av import. Forholdet til EØS-avtalen og øvrig handelsregelverk er omtalt i punkt 3.5.2.

3.5 Rettslige rammer

3.5.1 Forholdet til Grunnloven

De foreslåtte endringene får virkning for eksisterende konsesjoner for reguleringer og overføringer etter vassdragsreguleringsloven. Som et utgangspunkt er verken Grunnlovens tilbakevirkningsforbud i § 97 eller bestemmelsen om vern av eiendomsrett i § 105 til hinder for at lovgiver gir nye regler om hvordan en etablert rettsposisjon skal utøves for fremtiden, med mindre inngrepet fremstår som uforholdsmessig inngripende eller tyngende. Tillatelser gitt i et forvaltningsvedtak vil normalt ikke nyte den samme beskyttelsen etter Grl. §§ 97 og 105 som privatrettslige rettigheter (Ot.prp. nr. 50 (1991–1992) s. 41).

Forslaget i høringsnotatet her vil gi hjemmel til å pålegge konsesjonærene nye forpliktelser, for å bidra til og styrke forsyningssikkerheten. Etter departementets syn vil forslaget ikke støte an mot bestemmelsene i Grl. §§ 97 og 105. Konsesjonærene vil fremdeles disponere magasinene innenfor rammene av meddelte konsesjoner. I en kraftrasjonerings situasjon er det i dag hjemmel til å pålegge kraftprodusenter og redusere produksjonen med hensikt å spare vann. Det foreslås presiseringer i forskrift om når slike vedtak vil kunne fattes. I slike tilfeller vil det foreligge sterke allmenne hensyn som begrunner et offentlig inngrep.

3.5.2 Forholdet til EØS-retten

Elektrisk kraft er å anse som en vare i EØS-avtalens forstand, og reglene om fritt varebytte kommer til anvendelse på handel med kraft, jf. EØS-avtalen artikkel 8. Utgangspunktet etter EØS-avtalen artikkel 12 er at «kvantitative eksportrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning» er forbudt mellom avtalepartene. Hva som anses for å være et slike tiltak forstås vidt, og kan omfatte både lover, enkeltvedtak og forvaltningspraksis. Innføring av nye tiltak som kan få konsekvenser for kraftflyten mellom Norge og andre EØS-land, må derfor vurderes i lys av EØS-avtalen og relevant sektorlovgivning.

EØS-avtalen artikkel 13 gjør unntak fra forbudet mot tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative eksportrestriksjoner dersom tiltaket er «begrunnet ut fra hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet (...)». Det er også lagt til grunn i rettspraksis fra EU-domstolen at hensynet til forsyningssikkerhet kan være en legitim begrunnelse for innføring av en eksportrestriksjon, jf. eksempelvis EU-domstolens avgjørelse i sak C-648/18 (Hidroelectrica). Innføring av restriksjoner som er ment å skjerme nasjonale markeder fra økte kraftpriser er i utgangspunktet ikke et legitimt hensyn som kan begrunne unntak. I tillegg til at det må foreligge et legitimt hensyn etter EØS-retten, må det tiltaket være egnet til å oppnå formålet, og være nødvendig og forholdsmessig.

EØS-avtalen artikkel 112 inneholder en beskyttelsesklausul som gjelder generelt for alle deler av EØS-avtalen, men som det er en svært høy terskel for å benytte. I bestemmelsen slås det fast at dersom «alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter» er i ferd med å oppstå i en sektor eller innen et distrikt, kan en avtalepart ensidig treffe egnede beskyttelsestiltak. I EØS-avtalen artikkel 25 bokstav b er det hjemmel for beskyttelsestiltak når det kan bli «alvorlig mangel på en vare som har avgjørende

betydning for den eksporterende varepart». Etter departementets syn vil bestemmelsene kunne tenktes å være aktuelle i tilknytning til en kraftrasjonerings situasjon.

Dersom det blir aktuelt å innføre kraftrasjering, vil energimyndighetene ha adgang til å gripe inn i produsentenes disponering av vannmagasiner, jf. punkt 3.4.1 ovenfor. Et slikt vedtak vil utgjøre en regulering av energiproduksjonen, som også vil få konsekvenser for hvor mye kraft som eksporteres ut av landet. Det at konsekvensene av tiltaket gjør seg gjeldende både i det innenlandske og utenlandske kraftmarkedet, tilsier at tiltaket ikke utgjør noen form for nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling. Bruken av et slikt virkemiddel vil uansett også være godt forankret i hensynet til å ivareta forsyningssikkerheten i en tenkt knapphetssituasjon.

Dersom et inngrep skulle anses å innebære en eksportrestriksjon, suppleres unntaket i EØS-avtalen artikkel 13 av læren om såkalte tvingende allmenne hensyn, dersom tiltaket ikke forskjellsbehandler etter nasjonalitet. Ved bruk av unntakene etter artikkel 13 eller læren om allmenne hensyn må det vurderes nærmere om tiltaket er begrunnet i et saklig hensyn og at det overholder proporsjonalitetsprinsippet, dvs. at det er egnet til å sikre oppnåelsen av formålet man forsøker å nå og ikke går ut over det nødvendige.

Tiltak som kan få konsekvenser for kraftflyten mellom Norge og utlandet må i tilfelle også vurderes i lys av sektorregelverket for energi som er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg IV, herunder direktiv 2009/72, forordning 714/2009 og forordning 713/2009. Sektorregelverket legger til rette for overføring av kraft mellom Norge og andre EØS-land. Blant annet er det krav om at kraftprodusentene skal gis tilgang til strømmettet uten diskriminering, jf. direktiv 2009/72 artikkel 32. Det er forutsatt i direktivet at omsetning av kraft skjer på markedsmessige vilkår, jf. direktivets tredje fortalepunkt.

Hensynet til forsyningssikkerhet er et legitimt hensyn ved anvendelse av unntaksbestemmelser i EØS-avtalens hoveddel og etter læren om allmenne hensyn. Det er også et hensyn statene skal verne om, jf. direktiv 2009/72 artikkel 3 nr. 10 og fortalepunkt 5 til direktivet. Etter elmarkedsdirektivet har statene mulighet til å pålegge for eksempel kraftprodusenter forpliktelser relatert til forsyningssikkerheten, jf. direktiv 2009/72 artikkel 3 nr. 2.

Departementets forslag innebærer en ny formålsbestemmelse i vassdragsreguleringsloven og krav til disponeringsstrategier for reguleringer og overføringer av hensyn til forsyningssikkerhet. Forslaget supplerer de offentligrettslige kravene som stilles til konsesjonærer etter vassdragslovgivningen i dag. Forslagene tar utgangspunkt i behovet for å regulere utnyttelse av vannkraften som en naturressurs. Etter departementets syn går forslaget ikke utover Norges forpliktelser EØS-avtalen.

3.5.3 Forholdet til regelverket om markedsmanipulasjon

I forskrift om netregulering og energimarked (NEM) kapittel 5 er det inntatt bestemmelser om atferd på energimarkedene, herunder forbud mot markedsmanipulasjon. Forskriften inneholder tilsvarende krav som følger av forordning 1227/2011 (REMIT), som skal sikre

effektive kraftmarkeder og tillit til prisdannelsen på energimarkedene. Forskriften har en forbudsbestemmelse mot markedsmanipulasjon i § 5-4, jf. REMIT artikkel 5.

RME har ansvar for markedsovervåkning. For å sikre en enhetlig praktisering av NEM § 5-4, ser RME hen til ACERs veiledning. Ifølge denne veiledningen (ACER Guidance on the application of REMIT - Updated 6th Edition) skal produsentene by inn all tilgjengelig kapasitet, med mindre det foreligger en teknisk, regulatorisk eller økonomisk grunn til å holde produksjonskapasitet tilbake.

Regelverket har betydning for vannverdisettingen til produsentene. Energimyndighetene kan oppfordre aktører til å disponere kraftproduksjonen rasjonelt, men det vil være produsentene selv som må vurdere om de mener dette tilsier at de skal endre egen vannverdisetting. Etter departementets vurdering vil det å vektlegge at reguleringer og overføringer bidrar til forsyningsikkerhet, i tråd med lovens formål, kunne være et regulatorisk grunnlag for at vannverdiene settes høyere.

3.5.4 Annet handelsregelverk

Frihandelsavtalen mellom EFTA/EØS-landene og Storbritannia inneholder bestemmelser om handel med varer, herunder elektrisitet. I avtaleverket er det generelle forbud mot import- og eksportrestriksjoner. I frihandelsavtalen er det unntak som samsvarer med unntaket i GATT 1994 art. XI (Alminnelig opphevelse av kvantitative restriksjoner). Her åpnes det for midlertidige eksportrestriksjoner for å hindre kritisk mangel på varer som er essensielle for eksportøren.

Avtalen mellom Norge og Storbritannia om grensekryssende handel med elektrisitet og samarbeid om overføringsforbindelser ble inngått i september 2021. Avtalen skal blant annet sikre at begge parter legger til rette for maksimal tilgjengelig kapasitet på NSL-forbindelsen. Ved kapasitetsfastsettelsen kan det tas hensyn til driftssikkerheten ved fastsettelse av kapasitet. Kapasiteten kan reduseres i situasjoner hvor forsyningsikkerheten er truet grunnet effektknapphet eller driftssikkerhet.

4 Forslag til ny formålsbestemmelse i vassdragsreguleringsloven

4.1 Gjeldende rett

Tiltak i norske vassdrag som utnytter vannet til energiproduksjon er normalt underlagt konsesjonsplikt i henhold til én eller flere lover. Vannressursloven er den alminnelige loven for vannressurser og har generelle regler for opptreden i vassdrag. Vannressursloven gjelder for alle typer vassdragstiltak, og stiller alminnelige krav og restriksjoner til bruk, planlegging og gjennomføring av tiltak i vassdrag, jf. Ot. prp. 39 (1998-1999) s. 12.

Formålet med vannressursloven er å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann, jf. vannressursloven § 1. Vannkraftverk med produksjon under 40 GWh og mindre reguleringer behandles etter vannressursloven § 8. Vannkraftverk over

40 GWh, samt reguleringer og overføringer over konsesjonsgrensen i vassdragsreguleringsloven § 3 behandles etter vassdragsreguleringsloven.

Vannressursloven § 5 første ledd pålegger «enhver» en aktsomhetsplikt for å unngå skade på eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser. Det følger av § 5 i vannressursloven at regulantene har et ansvar for å manøvrere aktivt innenfor manøvreringsreglementet for å redusere skader for allmenne eller private interesser. Dette kan f.eks. gjelde forhåndstapping for å redusere skade rundt et magasin pga. høy vannstand og/eller for å redusere maksimal flomvannføring i vassdraget nedstrøms magasinet. Hensynet til forsyningssikkerheten inngår ikke i denne aktsomhetsplikten.

Vassdragsreguleringsloven (vregl.) regulerer større vannkraftutbygginger («stor vannkraft») i norske vassdrag. Loven gjelder for vassdragsreguleringer, overføringer over 500 naturhesterkrefter eller med minst 3000 naturhesterkrefter i hele vassdraget og vannkraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh (stor elvekraft), jf. vregl. §§ 1 og 3. Konsesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven gjelder normalt på ubegrenset tid. For andre enn staten kreves det tillatelse fra Kongen (konsesjon) for vassdragsreguleringer jf. vregl. § 3. Tillatelser til reguleringer og overføringer gjort av staten, senere overført til Statkraft, omtales som «statsreguleringer».

Det følger av vregl. § 5 at konsesjon skal gis når «fordelene ved tiltaket overstiger de skader og ulemper for allmenne eller private interesser» som blir berørt av tiltaket. Dette kriteriet for tildeling av konsesjon ble justert i forbindelse med innføringen av energiloven i 1990. Reguleringens bidrag i form av økt kraftproduksjon og fleksibilitet er relevante momenter når man vurderer nytten av tiltaket. På ulempesiden er virkninger for allmenne og private interesser, herunder miljø og andre brukerinteresser, de viktigste elementene i konsesjonsmyndighetenes vurdering.

Når det gis konsesjon til tiltak etter vassdragsreguleringsloven settes en rekke vilkår, herunder et manøvreringsreglement. Manøvreringsreglementet er et ufravikelig vilkår i konsesjonen. Manøvreringsreglementet setter grensene for reguleringen gjennom høyeste og laveste regulerte vannstand og angir hvilke overføringer som inngår i konsesjonen. I tillegg kan manøvreringsreglementet inneholde avbøtende tiltak av hensyn til miljø, landskap, friluftsliv og andre private og allmenne interesser. Eksempel på avbøtende tiltak kan være krav om sesongmessige restriksjoner i fyllingen av magasinet, hastighet på nedtapping eller krav om minstevannføring ut av magasinet eller nedstrøms kraftverksutløpet.

Manøvreringsreglementet fastsetter rammene for hvor mye vann som kan lagres og utnyttet til energiproduksjon. Ut over kravene i manøvreringsreglementet kan konsesjonæren disponere reguleringen fritt, gitt reglene om aktsomhetsplikt mv. Tappingen av et magasin skjer ut fra en helhetlig optimalisering av vannressursene og kraftverkene i hele vassdraget ved bruk av vannverdier, jf. punkt 2.3.

NVE kan gi tillatelse til å fravike reglementet etter vannressursloven § 40 i alvorlige faresituasjoner, f.eks. ved flom. Det er forøvrig ikke adgang til å fravike

manøvreringsreglementet med mindre det ikke vil ha miljømessige konsekvenser, jf. vregl. § 16 annet ledd.

For å utnytte vann til produksjon av elektrisitet må utbygger ha rettigheter til vannfallet. For andre enn staten kreves det konsesjon etter vannfallrettighetsloven for erverv av fallrettigheter, dersom vannfallet er over konsesjonsgrensen i loven. Vannfallrettighetsloven skal sikre at vannkraftressursene forvaltes til beste for fellesskapet gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Konsesjoner kan bare gis til offentlige aktører, jf. vannfallrettighetsloven § 1. Offentlige aktører er i denne sammenhengen statsforetak, kommuner, fylkeskommuner eller foretak hvor disse direkte eller indirekte innehar minst 2/3 av kapitalen og stemmene, og organiseringen er slik at det åpenbart foreligger reelt offentlig eierskap.

Energiloven (enl.) gjelder for produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi og skal sikre at dette foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. jf. enl. § 1-1. Energiloven tilrettelegger for konkurranse innenfor både produksjon og omsetning av energi. Utbygging og drift av nett er naturlig monopolvirksomhet, og kontrollen med nettselskapenes inntekter er hjemlet i energiloven. Energiloven regulerer i tillegg markeds plass for omsetning av energi, overføringsforbindelser til utlandet, fjernvarmeanlegg, systemansvar, leveringskvalitet og energiplanlegging. Regelverket for rasjonering og kraftforsyningsberedskap er også hjemlet i energiloven. Alle anlegg for produksjon av energi må ha en såkalt elektrisk konsesjon etter enl. § 3-1, men loven gjelder imidlertid ikke regulering og utbygging av vassdrag, jf. enl. § 1-1 fjerde ledd.

4.2 Departementets forslag

4.2.1 Virkeområdet for ny formålsbestemmelse

Departementet foreslår en ny formålsbestemmelse i vassdragsreguleringsloven. Det er for det første grunn til å fremheve mer generelt at lovens formål er at landets vannkraftressurser skal forvaltes til det beste for allmennheten. For reguleringer og overføringer, foreslår departementet i tillegg å tydeliggjøre den særlige betydningen disse ressursene har i et forsyningssikkerhetsperspektiv.

Departementet viser til at vannkraft står for om lag 90 prosent av den samlede normalårsproduksjonen i Norge. I et gjennomsnittlig værår er vannkraftproduksjonen 137 TWh (referert 1991-2020). Vindkraft står for nesten 17 TWh, mens termisk kraft produserer om lag 2,5 TWh. Totalt er normalårsproduksjonen i Norge dermed på 156 TWh. Til sammenligning var det årlige forbruket i 2022 på 133,4 TWh.

I Norge er det mer enn 1000 magasiner som brukes til kraftproduksjon, med et samlet energiinnhold på 87 TWh i et normalår. Det norske kraftsystemet er væravhengig og fyllingsgraden varierer over året og mellom år. Norge er avhengig av import i tørre år når det er lite vann i magasinene, selv om vi har kraftoverskudd i normale år. Risikoen for energiknapphet oppstår normalt på våren. Det er store variasjoner i de enkelte magasinenes egenskaper, bruksområde, produksjonskapasitet og hvor mye vann de kan lagre i forhold til

hvor lang tid det tar å produsere kraft av vannet som er lagret. Det er også ulik grad av flaskehals i kraftnettet omkring.

Vannkraftverk som utnytter regulerte magasiner er fleksible og kan i ulik grad styre produksjonen i tråd med etterspørselen. Denne fleksibiliteten er avgjørende for det norske kraftsystemet og forsyningssikkerheten. Fleksible vannkraftverk som kan produsere når det er behov for kraft, er et av de viktigste verktøyene i det norske kraftsystemet for å ivareta forsyningssikkerheten.

Vindkraft, solkraft, og ikke-regulerbare vannkraftverk må produsere når det blåser, er sol eller kommer tilsig. Energiproduksjonen fra disse er viktige bidrag i den samlede kraftbalansen. Ettersom de ikke kan reguleres kan ikke disse kraftverkene planlegge tidspunkt for produksjonen for å ivareta forsyningssikkerheten for energi. De vil allikevel kunne gi et viktig bidrag til å avlaste den regulerbare vannkraften i anstrengte kraftsituasjoner, slik at det regulerbare vannet kan spares når de ikke-regulerbare kraftverkene produserer.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre en ny formålsbestemmelse i vassdragsreguleringsloven, med en spesifisering om at reguleringer og overføringer samlet skal bidra til en god forsyningssikkerhet i Norge. Dette gjelder også for statsreguleringer. Formålsbestemmelsen vil være mindre relevant for stor elvekraft med konsesjon etter vassdragsreguleringsloven da disse ikke har egne reguleringer. Departementets forslag innebærer også at konsesjonsfrie reguleringer og overføringer ikke vil bli omfattet. Departementet mener at dette har liten betydning, da disse i sum utgjør en svært liten andel av de norske reguleringene.

4.2.2 Innholdet i en ny formålsbestemmelse

Departementet foreslår en bestemmelse som angir at formålet med loven er at vannkraftressursene skal utnyttes til det beste for allmennheten. Dette dekker alle relevante hensyn som loven ivaretar, herunder hensynet til naturmangfold, flom, ferdsel mv. I tillegg foreslår departementet å tydeliggjøre viktigheten av at konsesjonærene bidrar til god forsyningssikkerhet, ved at dette tas direkte inn i lovteksten.

En bestemmelse om hensynet til god forsyningssikkerhet kan dekke både energisikkerhet, effektsikkerhet og driftssikkerhet. I henhold til forskrift om systemansvar i kraftsystemet (fos) definerer og rekvirerer Statnett de systemtjenester som er nødvendige for å opprettholde tilfredsstillende leveringskvalitet i overføringssystemet. Departementet legger til grunn at det kun er energisikkerhet som skal sikres i en formålsbestemmelse, da gjeldende krav til systemansvarlig i fos vurderes å være tilstrekkelig til å sikre tilfredsstillende effekt- og driftssikkerhet.

Vassdragsreguleringsloven gjelder kraftutbygging i norske vassdrag og inneholder bestemmelser om konsesjonskriterier, vilkår, avbøtende tiltak og adgang til revisjon. Sammen med konsesjonen og tilhørende vilkår, vil formålsbestemmelsen sette de sentrale rammene for konsesjonærenes atferd. Også for utbygde vannkraftreguleringer er det viktig at lovverket er egnet til å ivareta de relevante interesser i reguleringenes driftstid. Forslaget

til en ny formålsbestemmelse skal synliggjøre at forsyningssikkerhet er et relevant og sentralt hensyn etter loven, både overfor energimyndighetene og konsesjonærene.

Departementet legger til grunn at en formålsbestemmelse vil få betydning for konsesjonærenes vektlegging av forsyningssikkerhet i vanddisponeringen gjennom året. Formålsbestemmelsen vil understøtte kravet om å utarbeide disponeringsstrategier. At de som har fått rettigheter i konsesjoner etter vassdragslovgivningen, som et motstykke skal bidra til forsyningssikkerheten, kan også ses som del av konsesjonærenes samfunnsansvar.

Etter departementets syn endrer ikke forslaget på den grunnleggende ansvarsfordelingen for forsyningssikkerheten mellom energimyndighetene, systemansvarlig og vannkraftprodusentene, jf. omtalen i punkt 2.3 ovenfor.

5 Forslag om krav til strategi for å ivareta forsyningssikkerheten (disponeringsstrategi)

5.1 Gjeldende rett

Som en aktør i kraftmarkedet disponerer konsesjonærene vannressursen innenfor konsesjonen, vilkårene og manøvreringsreglementets grenser. Disponeringen vil være basert på konsesjonærens forventninger. I dag er det ikke krav om at konsesjonærene utarbeider egne strategier for å ivareta forsyningssikkerheten.

Gjennom arbeidet med rapporteringsordningen i 2022/23 har NVE hatt dialog med produsentene om de ukentlige rapportene og prognosene. Flere produsenter har valgt å gi NVE innsyn i sine interne strategier for magasindisponering. Dette er strategier som noen produsenter har utarbeidet for å ta høyde for helheten i risikobildet og som synliggjør hvordan produsentene styrer disponeringen av magasinene.

Alle vassdragsanlegg som har konsesjon etter vassdragsreguleringsloven må etablere internkontroll i samsvar med forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IK-vassdrag). IK-vassdrag er fastsatt i medhold av vannressursloven §§ 54 og 58 og vassdragsreguleringsloven § 31. Formålet med kravet om internkontroll er å sikre at den ansvarlige etablerer systemer og rutiner for planlegging og gjennomføring av tiltak og utarbeiding av handlingsplaner som sikrer at anleggene driftes i samsvar med lovverk, konsesjoner, pålegg og godkjenninger.

IK-vassdrag forplikter den «ansvarlige» til å innføre og praktisere internkontroll for anlegg som omfattes av forskriften, jf. IK-vassdrag § 4. Den ansvarlige for konsesjonspliktige anlegg etter vassdragsreguleringsloven er konsesjonæren, jf. IK-vassdrag § 2 b, jf. § 3 a. Dvs. at det er konsesjonæren som er forpliktet til å «utarbeide og gjennomføre rutiner og prosedyrer som sikrer at krav fastsatt i eller i medhold av vassdragslovgivning knyttet til miljø og sikkerhet er oppfylt», jf. IK-vassdrag § 5 første ledd.

5.2 Departementets forslag

Departementet foreslår en ny lovbestemmelse som stiller krav om at konsesjonærer skal utarbeide strategier for å ivareta forsyningssikkerheten (disponeringsstrategi). Strategiene skal vise hvordan konsesjonærene vil ivareta forsyningssikkerheten. Det foreslås at kravet gjelder for konsesjonærer for reguleringer og overføringer, samt tilsvarende statsreguleringer, jf. punkt 4.1 og 4.2.1 ovenfor. Kravet vil ikke gjelde for elvekraftverk (kraftverk uten egen regulering) med konsesjon etter vassdragsreguleringsloven og reguleringsanlegg uten konsesjon. Kravet om ha en disponeringsstrategi skal gjelde til enhver tid, uavhengig av kraftsituasjonen.

Kravet må sees i sammenheng med forslaget til en ny formålsbestemmelse der det fremgår at formålet med konsesjonspliktige reguleringer og overføringer er at de samlet skal bidra til god forsyningssikkerhet. Med en slik formålsangivelse, er det også nærliggende å stille krav om at det utarbeides egne strategier for å oppnå dette formålet. Det vises for øvrig til drøftelsen om plassering av formålsbestemmelse om forsyningssikkerhet i punkt 4.2.1.

Disponeringsstrategiene er ment å synliggjøre hvordan konsesjonæren arbeider for å sikre nødvendig magasinifylling gjennom året av hensynet til forsyningssikkerheten. Disponeringsstrategiene bør beskrive rutiner og prosedyrer for hvordan konsesjonæren håndterer utviklingen av kraftsituasjonen, og hvordan organisasjonen forankrer dette internt. Strategiene trenger ikke inneholde prognoser, måltall eller magasinivolum. For å kunne stille mer detaljerte krav om innholdet i disponeringsstrategiene, foreslår departementet at det også fastsettes en forskriftshjemmel for ytterligere utfylling av kravet. Det vises til NVEs høringsnotat.

Departementet ber høringsinstansene særskilt om innspill til hvilke innholdskrav som eventuelt bør stilles til en disponeringsstrategi.

Disponeringsstrategiene vil kunne inneholde informasjon som kan være svært nyttig for energimyndighetene dersom kraftsituasjonen utvikler seg på en måte som tilsier at departementet må utvise særlig årvåkenhet. Departementet foreslår derfor i tillegg en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å kreve disse fremlagt. Departementet legger opp til at denne myndigheten vil delegeres til NVE (se NVEs høringsnotat).

Informasjon som samles inn av energimyndighetene vil kunne være markedssensitiv og departementet foreslår at konsesjonærene må fremlegge disponeringsstrategiene uten hinder av taushetsplikt. Departementet legger til grunn at NVE etablerer rutiner for å sikre at innrapportert informasjon behandles og lagres i tråd med gjeldende regelverk for håndtering av slik markedssensitiv informasjon.

5.2.1 Rettslig plassering av bestemmelsen

Departementet har vurdert om et krav om disponeringsstrategier bør plasseres i energiloven, vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven. Siden disponeringsstrategiene skal sees i sammenheng med formålsbestemmelsen om forsyningssikkerhet, mener departementet at kravet til å ha/utarbeide disponeringsstrategier bør hjemles i vassdragsreguleringsloven.

5.2.2 Kontroll og sanksjoner

For å sikre etterlevelse av kravet til utarbeidelse av disponeringsstrategier mener departementet at NVE skal kunne føre kontroll og følge opp eventuelle brudd ved bruk av både administrative sanksjoner og straff. Dette følges opp i NVEs høringsnotat om endringer i IK-vassdrag.

Dersom en konsesjonær ikke kan fremlegge en strategi for ivaretagelse av forsyningssikkerhet eller strategidokumentet åpenbart mangler påkrevde elementer, kan energimyndighetene vedta både pålegg om retting og tvangsmulkt etter vassdragsreguleringsloven §§ 32 og 33.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig at alle former for overtredelse av kravene til disponeringsstrategier skal kunne sanksjoneres med enten overtredelsesgebyr eller straff. Det vil kunne ha store konsekvenser for kraftforsyningen dersom en aktør ser bort fra sitt ansvar for å bidra til forsyningssikkerheten.

I henhold til vassdragsreguleringsloven §§ 35 og 36 kan overtredelsesgebyr og straff benyttes for overtredelse av «forskrift, når det er særskilt bestemt i forskrift». Departementet viser til NVEs høringsnotat, hvor det foreslås å endre IK-vassdrag for å kunne ilegge de nevnte sanksjonene.

Manglende etterlevelse av et pålegg på å fremlegge disponeringsstrategien ny § 29 a tredje ledd bør også være forbundet med sterke sanksjoner. Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre vassdragsreguleringsloven § 35 første ledd nr. 2 slik at manglende etterlevelse av et pålegg etter vassdragsreguleringsloven § 29 tredje ledd kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet kan ikke se at det nødvendig å innføre en hjemmel for å ilegge straff for tilsvarende brudd.

6 Forslag til ny forskriftshjemmel om rapportering for vannkraftproduksjon

6.1 Gjeldende rett

Da NVE innførte rapporteringsplikten i fjor sommer, ble det gjort med hjemmel i energiloven § 10-1 første ledd og energilovforskriften § 9-3. Bestemmelsene gir NVE, som rasjoneringsmyndighet etter enl. § 6-2 annet ledd, myndighet til å gi pålegg som er nødvendige for gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Som rasjoneringsmyndighet har NVE et ansvar for å vurdere kraftsituasjonen løpende, herunder om det er behov for å innføre kraftrasjonering og orientere departementet når situasjonen tilsier det (Ot. prp. Nr. 56 (2000-2002)).

I henhold til enl. § 6-2 siste ledd kan det fastsettes forskrifter om «planlegging og gjennomføring av kraftrasjonering». I forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) § 6-2 er det gitt flere bestemmelser om kraftrasjonering. Etter energilovforskriften § 6-2 tredje ledd bokstav a har rasjoneringsmyndigheten (NVE) ansvar for å «til enhver tid være informert om forhold som

har betydning for vurderingen av kraftoppdekningen». Etter § 6-2 tredje ledd bokstav b skal NVE «analysere kraftsituasjonen og vurdere hvorvidt vilkårene for å iverksette eller terminere rasjonering er til stede.» Rasjoneringsmyndigheten skal også til enhver tid være informert om forhold som har betydning for vurderingen av kraftoppdekningen, jf. forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (kraftrasjoneringsforskriften) § 5, som er hjemlet i energilovforskriften.

Forskriftsbestemmelsene om rasjonering etablerer en plikt for NVE om å være informert og en plikt til å analysere kraftsituasjonen. Bestemmelsene danner det rettslige grunnlaget for NVEs vedtak om å innføre rapporteringsordningen. Rapporteringsordningen er et virkemiddel for å unngå rasjonering, og har supplert hvordan NVE kan få tilgang på informasjon etter energilovforskriften § 6-2.

6.2 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en forskriftshjemmel som gir rettslig grunnlag for å fastsette ytterligere pålegg om rapportering som et virkemiddel for å unngå kraftrasjonering.

Rapporteringsordningen har ifølge NVE bidratt til økt transparens og oppmerksomhet om aktørenes disponering. NVE mener erfaringen fra sommer og høst/vinter 2022/23 er at rapporteringsordningen er svært nyttig. Man var da i en situasjon hvor det var stor usikkerhet rundt utviklingen av kraftsituasjonen framfor høsten. Det var viktig å iverksette tiltaket tidlig, slik at effekten kunne være over tid uten å være direkte inngripende i markedet eller påvirke markedsadferden til produsentene. Rapporteringsordningen for sesongen 2022/2023 består både av rapport over forrige ukes produksjon og prognoser for magasinbefylling frem i tid.

Rapporteringsordningen vil være et godt verktøy for energimyndighetene som gjør det mulig å følge produsentenes prognoser fram mot vårsmeltingen. Dersom utviklingen gir økt risiko for en anstrengt energisituasjon kan ytterligere tiltak vurderes. NVE peker også på at ordningen gir produsentene en bedre risikoforståelse for sin disponering.

Produsentenes prognoser er sensitiv informasjon. Dette tilsier at pålegg om rapportering bør ha et klart hjemmelsgrunnlag. Departementet mener på den bakgrunn at det bør klargjøres at kompetansen til å fastsette forskrifter også omfatter innføring av virkemidler som er ment å forhindre en kraftrasjoneringssituasjon. Departementet foreslår at denne klargjøringen bør gjennomføres ved en justering av forskriftskompetansen i enl. § 6-2 fjerde ledd. Videre vises det til NVEs høringsnotat hvor det foreslås å endre energilovforskriften § 9-1 b slik at NVE gis kompetanse til å fastsette forskrifter om virkemidler for å unngå kraftrasjonering.

NVE har startet et arbeid med å endre kraftrasjoneringsforskriften og har foreslått at hjemmel for å kunne gi pålegg om innrapportering av produksjonsstatistikk og/eller prognoser om forventet magasinbefylling innenfor et gitt tidsrom bør forskriftsfestes i denne forskriften. En slik påleggshjemmel vil gi mulighet for å tilpasse omfang og innhold i de rapporteringskrav som stilles i den konkrete situasjonen. Det tas sikte på at høringsforslaget for kraftrasjoneringsforskriften vil bli sendt på høring før sommeren 2023.

Departementet foreslår at rapportering gjøres til et fast styringsvirkemiddel. På samme måte som for SAKS-tiltakene, skal det gjøres en konkret vurdering av om rapporteringsplikt skal pålegges. Denne vurderingen skal gjøres kontinuerlig og spesielt i forkant av hver tappesong, eller når situasjonen ellers tilsier det.

Rapportering vil være et virkemiddel som kan bidra til å unngå å komme i SAKS og kraftrasjoning. Det vil også være nyttig i NVEs vurderinger av kraftsituasjonen, da det bidrar til innsyn i detaljer om den ukentlige produksjonen til produsentene og oppdaterte prognoser. Etter departementets syn må det være opp til energimyndighetene å gjøre en konkret, skjønsmessig vurdering av når rapporteringsplikten skal innføres, basert på en kontinuerlig vurdering av kraftsituasjonen og usikkerhetsfaktorer knyttet til forbruk, import og produksjon.

7 Endringer i forskrifter

Lovforslaget vil bli fulgt opp med nødvendige endringer i forskrifter. Departementet viser til NVEs høringsnotat der det foreslås endringer forskrift om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften). NVE foreslår en oppdeling av dagens § 6-2 i fem nye bestemmelser, presisering av når det kan innføres kraftrasjoning og en ny forskriftshjemmel til å formalisere rapporteringsordningen i kraftrasjoneringsforskriften.

Den endelige formaliseringen av rapporteringsordningen vil bli fulgt opp i forbindelse med NVEs revisjon av kraftrasjoneringsforskriften, som NVE tar sikte på å sende på høring før sommeren. Kravet til innholdet og sanksjoneringen av disponeringsstrategiene er forslått kodifisert i forskrift om internkontroll etter vassdragslovgivningen (IK-vassdrag).

8 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

Lovforslaget innebærer ikke endringer i hvordan kraftsystemet og kraftmarkedet fungerer i dag. Rammevilkårene som gis i konsesjonene til vassdragsreguleringer ligger også fast.

Kravet til å utarbeide strategier for å ivareta forsynings sikkerheten vil kunne medføre noe økte kostnader og administrasjon for konsesjonærene. Det vil være en engangsjobb å utarbeide strategien, og flere selskaper har allerede utarbeidet slike. Strategiene vil dessuten være en del av internkontrollsystemer som selskapene allerede skal ha i dag og som skal være avpasset etter virksomhetens art mv. Det legges derfor til grunn at dette ikke vil innebære en ekstra byrde av nevneverdig betydning for konsesjonærene. Departementet kan ikke se at forslaget vil ha noen miljømessige konsekvenser.

For NVE antas det at innføringen av styringsmekanismen vil medføre noe økte kostnader. Dette gjelder for det første en engangskostnad for etablering av styringsmekanismen. Dette vil inkludere implementering av ordning, forskriftsarbeid, samt evaluering av dagens rapporteringsordning og etablering av en varig ordning. I tillegg vil innføringen av styringsmekanismen utløse økt prognosekjøring, oppfølging av ordningen og tilsynsarbeid

medføre en økning på 2 årsverk årlig. Departementet foreslår at ev. tilleggsbevilgninger vil bli vurdert som del av den ordinære budsjettprosessen.

9 Merknader til forslagene

9.1 Til endringene i vassdragsreguleringsloven

Til ny § 1 a

Det foreslås en ny formålsbestemmelse til loven. I første punktum fremgår det landets vannkraftressurser skal utnyttes til det beste for allmennheten. I annet punktum spesifiseres det at reguleringer og overføringer samlet skal bidra til god forsyningssikkerhet. Tilsvarende gjelder for reguleringer og overføringer som tidligere ble gjort av staten (statsreguleringer). Formålsbestemmelsen vil tilkjenne og synliggjøre et sentralt formål med loven. Bestemmelsen medfører i seg selv ingen nye rettslige forpliktelser for aktørene, men vil være relevant ved tolking og anvendelse av øvrige bestemmelser i loven.

Til ny § 29 a

Det foreslås en ny bestemmelse om krav til å utarbeide strategier for å ivareta forsyningssikkerhet (disponeringsstrategier).

Første ledd angir at kravet gjelder for alle med konsesjon til overføringer og reguleringer etter § 3. Tilsvarende gjelder for reguleringer og overføringer som tidligere ble gjort av staten (statsreguleringer). Kravet vil ikke gjelde for kraftverk uten egen regulering (stor elvekraft) og anlegg uten konsesjon.

Annet ledd angir et minstekrav til hva strategiene skal inneholde. Etter departementets syn er det i utgangspunktet ikke hensiktsmessig med for detaljerte innholdskrav i loven.

Tredje ledd gir hjemmel for at departementet ved enkeltvedtak kan kreve disponeringsstrategien fremlagt. Kravet skal rettes mot den enkelte konsesjonær. Ved bruken av hjemmelen til å kreve strategien fremlagt skal det legges særlig vekt på den aktuelle og forventede kraftsituasjonen og energimyndighetens informasjonsbehov.

Fjerde ledd gir hjemmel til å fastsette ytterligere detaljer om innholdet, oppfølgingen og fremleggelsen av disponeringsstrategiene. Departementet vil delegere kompetansen til å følge opp disponeringsstrategiene til Norges vassdrags- og energidirektorat.

Til § 35 første ledd punkt 2

Første ledd punkt 2 gir hjemmel til at manglende etterlevelse av et pålegg om å fremlegge disponeringsstrategien er forbundet med overtredelsesgebyr.

9.2 Til endringene i energiloven

I § 6-2 fjerde ledd utvides forskriftskompetansen til også gjelde forskrifter om virkemidler for å unngå kraftrasjonering. Forskriftshjemmelen er ment å gjelde virkemidler som kun skal tas i bruk av energimyndighetene dersom kraftsituasjonen blir mer krevende. Lovendring vil gi det nødvendige hjemmelsgrunnlaget til å formalisere rapporteringsordningen i kraftrasjoneringsforskriften, jf. energilovforskriften.

10 Forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven og energiloven (styringsmekanisme for forsyningssikkerhet)

I

I lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 1 a skal lyde:

§ 1a. Formål

Landets vannkraftressurser skal forvaltes og utnyttes til beste for allmennheten. Loven skal legge til rette for at vassdragsreguleringer og overføringer samlet bidrar til god forsyningssikkerhet for elektrisk energi i Norge.

Ny § 29 a skal lyde:

§ 29 a. Krav om disponeringsstrategi

Den som har konsesjon til vassdragsregulering eller overføring etter denne lov, skal utarbeide strategi for å ivareta forsyningssikkerhet (disponeringsstrategi).

Disponeringsstrategien skal inneholde opplysninger om hvordan konsesjonæren ved utnyttelse av reguleringer og overføringer bidrar til god forsyningssikkerhet.

Departementet kan treffe enkeltvedtak om at disponeringsstrategien skal fremlegges dersom dette vurderes nødvendig av hensyn til vurderinger om forsyningssikkerhet. Dette gjelder uten hinder av taushetsplikt.

Departementet kan gi forskrift om innholdet i disponeringsstrategier, samt oppfølgingen og fremleggelse av disponeringsstrategier.

§ 35 første ledd punkt 2 skal lyde:

2. pålegg etter § 10 første ledd, § 29 a tredje ledd eller § 32

II

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m (energiloven) gjøres følgende endringer:

I § 6-2 skal fjerde ledd lyde:

Departementet *kan gi* forskrifter om *virkemidler for å unngå kraftrasjonering*, planlegging og gjennomføring av kraftrasjonering, rekvisisjon av kraft og tvangsmessige leveringsinnskrenkninger.

III

Loven gjelder fra (...)