

## Høring – forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven, energiloven og tilhørende forskrifter (styringsmekanisme for forsyningssikkerhet)

Utkast til høringsnotat fra Svein Roar Brunborg.

Tidligere embetsmann i Olje og energidepartementet med sentral rolle i utforming av energilovens formålsparagraf som det i høring foreslås endringer i.

Kopi av mitt høringsinnlegg er også sendt til Riksrevisjonen.

[Innholdsfortegnelse](#)

<b>Høring – forslag til endringer i vassdragsreguleringsloven, energiloven og tilhørende forskrifter (styringsmekanisme for forsyningssikkerhet)</b> .....	1
<b>Innledning om energilovens rolle</b> .....	1
<b>Kraftforsyningens organisering før energiloven</b> .....	3
<b>Energilovens formål</b> .....	4
<b>Avvik fra energilovens forutsetninger</b> .....	5
<b>Økonomiske konsekvenser av feil praktisering av energiloven</b> .....	7
<b>Oppsummering og hovedkonklusjon</b> .....	10

### Innledning om energilovens rolle

Olje og energidepartementet (OED) foreslår i dette høringsnotatet en endring i energilovens formålsparagraf. Jeg hadde som embetsmann en sentral rolle i utforming av energilovens formål. **I dette notat legger jeg fram vurderinger som viser at flere sider av lovens bruk etter 1990 bryter med dens opprinnelige formål.**

OEDs formål med den nye endringen er å bedre forsyningssikkerhet for strømleveranser til norske strømkunder. Leverings- og forsyningssikker strøm har en sentral rolle i energilovens formål som ble vedtatt av Stortinget juni 1990. Men når et departement foreslår endring i en lovs formålsparagraf, krever dette en grundig gjennomgang av lovens opprinnelige formål og det **må foretas en mye mer objektiv vurdering av om lovens bruk de siste 33 år er i strid eller i samsvar med lovens opprinnelige forutsetning enn det som framkommer i dette høringsnotatet.**

I dette høringsnotatet tar jeg opp hvilke sentrale forutsetninger som lå til grunn for energiloven og de forutsetninger som lå til grunn da organisasjonen «Samkjøringen av norsk kraftforsyning» godtok at staten, ved OED, overtok ansvaret for driften av kraftsystemet da energiloven ble sendt til Stortinget for vedtak i 1990.

Følgende forutsetninger er bygget inn i energilovens formål basert på de **politiske og formelle rammer** som lå til grunn da loven ble vedtatt i juni 1990.

- Samfunnsmessig god forsyningssikker lav strømpris for norske kunder
- basert på de naturgitte kostnadsforhold for produksjon av strøm i Norge
- i samspill med lavest mulig naturkonsekvenser av strømproduksjon
- et nasjonalt kraftmarked skulle redusere prisforskjeller på strøm i Norge
- permanent netto kraftutveksling med andre land var ikke aktuelt, men kortsiktig utveksling skulle bidra til en samfunnsmessig stabil norsk leverings- og forsyningssikkerhet

- magasinvannet skulle forvaltes for billig og sikker strøm til norske kunder.

Energilovens samfunnsmessige formål forutsatte norsk innenlandsk kraftforsyning uten varig netto krafteksport til andre land.

Høringsnotatet, nå i 2023 fra OED, representerer det første endringsforslag til lovens formål siden 1990. Høringsnotatet beskriver ikke de forutsetninger som lå til grunn for lovens utforming i 1990 og vil være et utilstrekkelig grunnlag for Stortingets behandling av endring i energilovens formålsparagraf.

Helt sentrale forhold ved samkjøringens organisering av kraftforsyningen før 1990 som danner grunnlag for norsk leveringssikker strøm er ikke omtalt i forslaget:

- **Vannmagasinene** skulle disponeres for å sikre stabil nasjonal leveringssikkerhet for strøm til norske kunder
- **Begrenset utvekslingskapasitet** med andre land skulle sikre stabil, gunstig norsk strømpris basert på de fysiske norske kraftressursene.

I tillegg er det forhold ved manglende praktiseringen av energiloven som etterlater viktige elementer i det videre arbeid med leveringssikkerhet:

- **Styrke forbrukernes** evne til å utvikle egne tiltak for leveringssikker lav strømpris
- **Fordeler verdiene skapt i kraftsystemet** for å bedre samfunnsnyttene av strøm både til norske husholdninger og innenlandsk norsk næringsliv.

Jeg var, som embetsmann i Olje- og energidepartementet, sentral i utformingen av energilovens formål fra september 1988 og fram til loven ble vedtatt av Stortinget juni 1990. Jeg hadde også en viktig rolle ved etableringen av Statnetts rolle som sentralt ansvarlig for det norske kraftmarkedet. Statnett overtok ansvaret for den oppfølging av norsk strømforsyning som staten overtok fra Samkjøringen. Da energiloven var vedtatt av Stortinget jobbet jeg med nordisk og internasjonalt energisamarbeid og hadde en sentral rolle i departementets organisering av tiltak for energiøkonomisering. Jeg avsluttet min rolle som embetsmann i 2004, men har ikke blitt kontaktet av OED, eller NVE, om tolkning av energilovens formålsparagraf etter at energiloven ble vedtatt av Stortinget 26.6.90.

Energilovens forarbeid forutsetter derfor:

- Staten ved OED overtok kraftbransjens (Samkjøringens) eget system for prisdannelse og forsyningsikkerhet for det norske kraftsystemet.
- Strømkundene skulle gis en likeverdig markedsrolle som produsentene og enøk skulle prioriteres likeverdig med økt kraftproduksjon
- Minst mulig prisforskjell for individuelle strømkunder mellom ulike deler av det nasjonale norske kraftsystem
- Vannet i magasinene skal forvaltes til stabil og prisgunstig nasjonal strøm for norske strømkunder som under samkjøringens prissystem
- Kraftutveksling med andre land skulle bidra til langsiktig stabil norsk strømpris, konkurransedyktig for norsk næringsliv basert på norske kraftressurser, men ikke bidra til nettoeksport på permanent basis som fører til at vi importerer utenlandske strømpriser til norske strømkunder

Disse forutsetningene er ikke fulgt opp i arbeidet med lovens praktisering fram til i dag. Fravær av forutsetningene er heller ikke et resultat av Stortingsvedtak som endrer lovens formålsparagraf i forhold til 1990. OEDs forslag til endring i energilovens formål, som nå er lagt ut på høring, kan derfor ikke fremmes for Stortinget uten at det legges fram forslag til tiltak om gjenoppretting av de overnevnte tiltak eller at Stortinget formelt vedtar at disse formål ikke lenger skal realiseres.

## Kraftforsyningens organisering før energiloven

Utgangspunktet for arbeidet med energiloven var å forbedre samspillet mellom ulike deler av det norske kraftsystemet og etablere en stabil innenlandsk strømpris på et nivå som skulle sikre norsk næringslivs internasjonale konkurransevne. Bakgrunnen for lovarbeidet var også å unngå miljøkonflikter ved kraftutbygging som under Alta-saken på tidlig 80-tall da jeg som konsulent i Miljøverndepartementet bidro med innspill til OED om behovet for en energilov som kunne ta slike hensyn.

Det norske kraftsystemet var før energiloven etablert som et teknisk økonomisk samspill mellom alle de kraftselskaper som var med i «Samkjøringen». Ulike kostnader i finansiering av lokale anlegg (produksjonsanlegg, vannmagasiner og lokale nett) førte til betydelig ulike priser til sluttbrukerne. Store, uakseptable prisforskjeller (opp mot 30 – 50%) mellom flere norske «nabokommuner» skulle fjernes. Nasjonal kraftbalanse var basert på likeverdig nasjonal økonomisk nytte av alle vannmagasiner via Samkjøringen.

Dette «markedsbaserte» samkjøringssystemet mellom norske kraftprodusenter ble etablert allerede i 1972 og hadde som formål å sikre nasjonal tilstrekkelig tilførsel av kraft til norske kommuner basert på nasjonale kraftressurser. Det ga en nasjonal leverings- og forsyningssikkerhet basert på fysisk balanse mellom nasjonal produksjon og nasjonalt forbruk. Variasjon mellom tilgang på vann og etterspørsel etter strøm varierte betydelig mellom landsdeler og mellom ulike år. Forvaltningen av vannet i magasinene hadde da en helt sentral rolle for å sikre en stabil nasjonal strømpris via Samkjøringens nasjonale prissystem.

Samkjøringen hadde blitt etablert for å styre samspillet mellom vannmagasinene på en økonomisk måte som sikret nasjonal forsyningssikkerhet. Basert på statistikk over variasjon i nedbør for magasinifylling, varierende bruk av strøm for oppvarming i kalde eller varme vintre, ble verdien av vannet gjennom året (ukesvis) kontinuerlig kartlagt og fysisk disponert for å kunne danne grunnlag for et nasjonalt prisnivå og beslutninger om behov for økt norsk produksjon.

Kortvarig, midlertidig netto utveksling av kraft mellom de nordiske landene og mellom norske kommuner og fylker skulle i tillegg sikre norske strømkunder nytten av en stabil, men fleksibel, gunstig nasjonal norsk vannkraft i samspill med andre kraftanlegg i Norden. Hvert nordisk land la i dette samspill til grunn at hvert land hadde ansvar for egen nasjonal forsynings- og leveringssikker strømpris.

Ikke minst gjenspeiler dette seg i utviklingen av norsk kraftintensiv industri basert på billig lokal vannkraft som sikret internasjonalt lønnsomme elektrisitetsintensive råvarer for eksport internasjonalt. Styring av vann i kraftmagasiner, og begrenset fysisk kraftutveksling med andre land, hadde som sin primære rolle å sikre langsiktig stabile strømpriser til sine sluttbrukere til gunst for norsk næringsliv.

Styringen av vannet i magasinene var et sentralt element i leveringssikkerheten for hele det norske kraftsystemet. Samkjøringen hadde fra 1972 etablert en modell for styringen av nivået i alle landets magasiner. Bruken av vannet skulle styres på en teknisk og økonomisk måte som sikret stabil norske strømpris med basis i de norske kostnadene for kortsiktig kraftproduksjon. Denne «samkjøringsmodellen» skulle i hovedsak brukes også etter energiloven og forutsatte en nøye analysert begrenset utvekslingskapasitet med andre land. En økning av denne kapasitet ville klart svekke stabiliteten i både prisnivå og forsyningssikkerhet i Norge.

Samtidig var stabil strømfrekvens også en sentral faktor for å utvikle kraftsystemet på en balansert nasjonal måte. Norge har, sammen med de øvrige nordiske land, en felles frekvens på strømmen. Dette forutsetter at det i Norden, kontinuerlig på

timesbasis, må produseres like mye strøm som det forbrukes. Blir det avvik i denne balansen vil det oppstå **fysisk ustabilitet** i hele strømmettet. For å kompensere for slike avvik i strømfrekvens (50Hz +/- 0,2Hz) ville da strømsystemets marked helt automatisk reagere ved å endre pris til forbruk eller produksjon slik at det igjen blir stabil fysisk balanse mellom produksjon og forbruk via vannmagasinene.

De nordiske land har en felles frekvens, men utveksling med andre EU-land er styrt av likestrøms anlegg. Det er et viktig krav til oppfølging av energiloven at vi sikrer felles kontroll over frekvensen i Norden. Ulike rammer (i Norge og Sverige/Finland) for samspillet med EU skaper i dag utfordringer i det nordiske frekvenssystemet som så langt ikke har fått videreført et tilstrekkelig felles nordisk samarbeid for håndteringen av det etablerte felles nordiske frekvensområdet i samspill med EU.

*I denne forbindelse kan det være relevant å vise til at OEDs forslag til endring av energilovens formålsparagraf ikke omtaler krav til fysisk stabilitet knyttet til den skandinaviske frekvensstabiliteten som formelt fortsatt er i funksjon. Dette er en klar faglig svakhet i høringsnotatet.*

OED etablerte under forarbeidet til energiloven i 1990 en faglig dialog med foreningen Samkjøringen av de norske kraftselskaper. Samkjøringens medlemmer var i utgangspunktet skeptiske til den markedsorienterte strategien fra oss i OED. Dersom Samkjøringen skulle overlate sitt kraftsystem til staten forutsatte dette 100% enighet blant medlemmene. Årsaken var at Samkjøringen, som var eid av kommunene, fylker og Statkraft, rent **formelt** satt med det felles nasjonale ansvar for leveringssikkerheten for strøm i Norge. Å gi fra seg dette ansvaret forutsatte at den som overtok ansvaret måtte videreføre arbeidet i tråd med Samkjøringens nasjonale formål, et ansvar som omfattet en nasjonal forvaltning av vannet i kraftmagasinene som ga gunstigst mulig nasjonal strømpris og leverings- og forsyningssikkerhet for norske strømkunder.

På et felles møte, hvor alle medlemmene var representert, godtok Samkjøringen likevel å overlate sitt system til staten forutsatt at staten videreførte den tekniske driften av dette systemet. Dette betyr at staten (OED) aksepterte at forvaltningen av vannet i magasinene skulle videreføres og sikre at vannets hovedformål var å sikre nasjonal leveringssikkerhet og at utveksling av kraft med de øvrige nordiske land skulle ha som formål å opprettholde stabil norsk strømpris.

Vannet i magasiner skulle opprettholde en stabil konkurransedyktig norsk strømpris til norsk forbruk. Eksport og import skulle skje slik at det ga økonomisk gevinst for norske strømbukere via lav norsk strømpris basert på billige norske kraftverk.

Det er store kostnadsforskjeller mellom kraftutbygging i de enkelte kommunene. Samkjøringens medlemmer var offentlig eid og underlagt kommunale regnskapsregler. Derfor kunne ikke kraftverk med billig strøm, som ga økonomisk overskudd, gi dette overskuddet til sine offentlige eiere. De kunne bare bruke pengene til å investere i mere vannkraft. Dette er nok en hovedårsak til de store lokale prisforskjeller på strøm mellom norske kraftselskaper i årene før energiloven ble vedtatt.

## Energilovens formål

Det siste ord i energiloven som ble endret, før loven ble sendt Stortinget for vedtak, var å endre formålet fra samfunnsøkonomi til samfunnsmessighet. I dette begrepet ligger **hensynet til både økonomiske og ikke-økonomiske forhold eller konsekvens** av verdiskapingen i det norske samfunnets nytte av energi. **Dette forankrer lovens formål til lav nasjonal strømpris med lavest mulig naturulempe.**

De **økonomiske hensyn** omfatter lave kostnader for strøm som inngår i utviklingen av det norske samfunnet og hvor energiøkonomisering er likestilt med ny kraftutbygging. Forarbeidene til energiloven forutsatte et kraftmarked, hvor også kostnad for strøm på timesbasis, skulle danne grunnlag for økonomisk prioritering i utviklingen av kraftsystemet. Timesbasert strømpris er en forutsetning for å kunne utvikle bygging av nett og identifisering og prioritering av ENØK-tiltak hos både forbrukere og produsenter på en måte som reduserer de samlede norske strømkostnader og dermed sikrer det norske samfunnets strømkunder god, internasjonalt konkurransedyktig, økonomi.

**Samfunnsmessige hensyn** forutsetter systematisk prioritering også av de faktorer som ikke måles i penger, men som har klare effekter i det norske samfunnet. En sentral oversikt over slike hensyn ble etablert allerede tidlig på 80-tallet under arbeidet med samlet plan for vassdrag. Det ble etablert som en konsekvens av konflikten om Alta-vassdraget og hadde som formål å legge inn i det nye kraftmarkedet forvaltningsmessige hensyn til en rekke viktige miljøeffekter. Dette inkluderte også hensynet til samenes rettigheter som sto sentralt i Alta-saken.

Som ledd i sitt arbeid om dette tok også Miljøverndepartementet, tidlig på 80-tallet, initiativ overfor OED om å vurdere nasjonale samfunnsmessige markedsprinsipper som basis for det norske kraftmarked. Konesjoner til utbygging av ny kraft skulle prioritere de prosjekter og tiltak som ga en lavest mulig økning av strømkostnad og strømpris og lavest mulig miljøkonsekvenser for det norske samfunnet.

*OED sitt høringsforslag til ny endring i energilovens formål i 2023 fremstilles som et tiltak for forsyningssikker strøm i Norge, men unnlater å ta opp hvordan dette påvirker de øvrige, innebygde formål som er knyttet til energilovens grunnlag og utforming i 1990. Norske strømkunder skulle dra nytte av billige, naturvennlige norske kraftressurser og skjermes for høye utenlandske strømpriser slik at norsk næringsliv kunne bistå andre land med kraftintensive vareprodukter.*

*Et viktig element i denne saken er de forutsetninger som var lagt til grunn for kraftbransjens egen organisering (Samkjøringen) som de under press aksepterte å overføre til staten ved OED. Samkjøringen ble avvirket og dokumentarkivet overført til Statnett hvor det bør være mulig å finne de dokumenter som viser forutsetningen for at Samkjøringen overlot den etablerte markedsorganiseringen til OED. Innholdet i denne avtalen legger helt sentrale premissene for energilovens formål i 1990. Formålet med både «Samkjøringen» og energiloven av 1990 var at verdiskaping ved bruken av strøm i norsk næringsliv er det sentrale formål, **ikke verdien av strøm i seg selv når den eksporteres.***

**Endringer i energilovens praksis i forhold til disse forutsetningen vil kreve en endring i energilovens formål. Den endringen i tolkningen av lovens formål som nå legges på høring krever en detaljert analyse av disse forutsetningen og vil kreve prinsipielle endringer i energilovens formål.**

## Avvik fra energilovens forutsetninger

Det er nødvendig å vurdere OED sitt forslag til endring av formålsparagrafen i energiloven i lys av energipolitiske tiltak gjennomført fra 1990 og fram til i dag. Det er iverksatt flere tiltak som i realiteten endrer lovens opprinnelige formål uten at det er vedtatt, og behandlet av Stortinget, en nødvendig endring av lovens formål. Det er også et stort tankekors at tiltak som var en forutsetning for innføringen av loven i 1990 enda ikke er iverksatt i 2023.

De viktigste momentene er:

**Etableringen av den økonomiske verdi på vannet i norske magasiner** som ledd i en stabil nasjonal leveringssikkerhet for norske strømkunder, i et felles nasjonalt markedssystem, en grunnstein i det kraftsystemet staten overtok fra Samkjøringen.

Men rett før energiloven gikk i trykken oppsto et formelt problem ved at samkjøringens fysiske forvaltning av magasinene ikke kunne bygges inn i en økonomisk forvaltning av magasinene. Årsaken var at den opprinnelige styringsmetoden var basert på tekniske og fysiske forhold og ikke på regnskapsmessige data, noe som ville være nødvendig ved en markedsbasert styring av norsk leveringssikkerhet for strøm via bruken av vannet i magasinene.

Internasjonale revisjonsregler forutsatte at vannets rolle i et marked måtte gis en pris, enten ved at vannet ble kjøpt eller at kostnadene ved å skape vannet var regnskapsført. Vannet i Samkjøringens magasiner var bare en «gratis vare fra himmelen» som da ikke kunne bygges inn et system for norsk leveringssikkerhet for strøm. Dette er en viktig, men absurd bakgrunn for de senere års sterke økninger i strømprisen via økte utenlandskabler. Ansvar for å finne en relevant, alternativ metode ble overført til NVE, men dette ble ikke gjennomført.

*Vannet i magasinene har derfor i dag ikke ansvar for norsk leveringssikker strømforsyning basert på billige norske kraftressurser, som forutsatt i energilovarbeidet, og er en hovedårsak til de høye prisene via utveksling med andre land utover det som ville sikret gunstig norsk pris basert på norsk krafttilgang. Dette er i strid med energilovens forutsetning.*

**Timesmåling for norske strømkunder** er en teknisk forutsetning for energilovens markedsrolle og ble foreslått allerede under forarbeidene til energiloven høsten 1988. OED ba NVE innføre et slikt system i 1999, men ble først etablert av NVE i 2019. NVE utsatte ordningen ved å etablere strømlleverandører mellom forbruker og fysisk kraftmarked som «midlertidig» alternativ. Men energilovens formålsparagraf gir vanlige strømkunder rett til å delta direkte som selvstendig markedsaktør i det nasjonale kraftmarkedet på lik linje med produsentene.

*Ordningen med strømlleverandører som finansielle mellommenn er derfor i strid med energiloven og må avvikles eller at norske strømkunder uansett, hele tiden, får kontinuerlig informasjon om den fysiske nasjonale markedsprisen parallelt med den finansielle prisen de har bundet seg til via finansielle markedsaktører.*

**Strømkundenes informasjon om løpende markedspriser** er en viktig forutsetning for deres mulighet til å innrette sitt strømbruk på en effektiv og billig måte ved installasjon av teknologi som kan dempe bruk av strøm i perioder med høye priser.

Denne siden av kraftmarkedet er sterkt forsinket. Den sittende regjering har sagt at de vil prioritere forbrukernes rolle i fremtiden, men dette **burde vært gjort for et par tiår siden**. Produsenter er kompetente markedsaktører. Vanlige strømkunder, særlig husholdninger, har ikke tilsvarende faglig innsikt og handlingskompetanse. Strømkunder eier i prinsippet lokal kraftproduksjon via sin kommune, men kommuner har en dobbeltrolle i forvaltning og bruk av gevinst fra egne kraftselskap.

*Det må derfor utredes om strømkunder bør gis et direkte eierskap i lokale kraftselskaper og få etablert en egen eid uavhengig fagkompetanse som har sitt hovedfokus på strømkundenes interesser alene.*

**Kapasiteten i Norges utveksling med andre land** skulle ved innføringen av loven videreføres i tråd med samkjøringens nasjonale markedsstrategi som forutsetter nasjonal selvforsyning og lavest mulig norsk strømpris hvor kapasitet for utveksling med andre land dimensjoneres med en gunstig kapasitets**begrensning**. Men dette ble aldri gjennomført, noe som har gitt store konsekvenser for strømprisen til norske strømbrukere.

*Vi eksporterer strøm og importerer utenlandske strømpriser, sterkt i strid med energilovens formål og forutsetningene som staten overtok fra Samkjøringen i 1990.*

**Som ledd i samarbeidet med EU** vedtok Norge rundt 2010 at norske strømkunder ble forpliktet til å subsidiere økt kraftutbygging utover norske strømkunders markedsbaserte etterspørselsbehov. Klart i strid med energilovens krav om likebehandling av produksjon og forbruk. Det er lønnsomhet basert på forventet norsk strømpris som skal avgjøre konsesjon til nye kraftanlegg. Ikke «partipolitiske» mål.

Når denne EU-saken kom opp i Stortinget ble det i dokumentene ikke gitt noen juridisk vurdering av om dette var i tråd med energilovens formål. Energiloven tillater ikke en politisk styring av krafttilgang fordi nye konsesjoner skal gis under forutsetning at det vil gi best økonomisk, og naturvernmessig utvikling av den norske kraftbalansen. **Dette samarbeidet med EU var derfor i strid med loven.**

*Siden Norge har inngått avtaler med EU som bryter med grunnlaget for den avtalen Staten inngikk med Samkjøringen i 1990, må norske strømkunder kompenseres for de økonomiske ulemper de ble påført via denne ordningen.*

## Økonomiske konsekvenser av feil praktisering av energiloven

**Manglende styring av vannkraftens magasiner** har, særlig siden den siste kabelen til England ble satt i drift, ført til at en betydelig andel av norske strømkunder, snart i to år, er belastet med utenlandske strømpriser flere ganger høyere enn det som ville vært tilfelle om energilovens formål var anvendt slik forutsetningen var i 1990.

**En økende andel av vannet i magasinene er solgt til utlandet** med stor gevinst for vannkraftselskap uten at norske strømkunder, som eiere av vannet, og likeverdige markedsdeltager med produsenter, er gitt en andel av denne gevinsten. Det er snakk om mange titalls, **kanskje over 100 milliarder kroner**, selv om regjeringen har gått inn og i noen grad styrt prisene til norske strømkunder de siste par årene.

Det norske folk eier i realiteten vannet i norske magasiner via statens lovverk om vassdragsreguleringer. Vannet i magasinene representerer betydelige økonomiske verdier, men verdiene kan ikke føres inn i et formelt regnskap før vannet er brukt til å skape strøm som får en verdi i det økonomiske markedet. Siden vann i kraftverk ikke er ført opp med regnskapsverdier vil disponeringen av vannet entydig styres av de priser magasineiere møter i det timesbasert markedet. **Lagringen av vannet i magasinene blir da prioritert for eksport til høye strømpriser istedenfor å lagres for å redusere strømkostnad til norske forbrukere.**

*Dette er sterkt i strid med statens avtale med Samkjøringen hvor staten skulle videreføre magasinstyring for stabil og billig strøm til norske brukere. Nå styrer eksportpris både magasiner og innenlandsk strømpris.*

**Økt satsing på fornybar energi** er de siste 10 årene styrt av vårt EU-samarbeid og påfører norske strømkunder kostnader utover det som ville vært markedsmessig lønnsomt for norske strømformål. Det ble da nødvendig å subsidiere ekstra

produksjon og økt nettutbygging utover det som er nødvendig for norsk nasjonal kraftbalanse. Ekstrakostnaden belastes norske strømkunder via egne avgifter og økt nettleie til tross for at det er utenlandske strømkunder som får nytten av kraften.

Energiloven forutsetter at ny kraftproduksjon må søke konsesjon og selv ta økonomisk ansvar for gjennomføring av sine investeringer basert på nasjonal markedspris. Regjeringen, skulle etter energiloven, bare gi konsesjon til prosjekter som kunne vise til, og dokumentere, at de kunne gi lønnsomhet over tid, i forhold til forventede strømprisutvikling og den fleksibilitet som ligger i vannmagasinene.

*Forbrukerstøtten subsidierer om lag 13 TWh strømproduksjon og nettutbygging utover nasjonalt behov og belaster norske strømkunder med flere milliarder, sterkt i strid med energilovens forutsetning i 1990.*

**Energilovens formålsparagraf likestiller forbrukernes og produsentenes rolle.** Det betyr at tiltak som øker produksjon eller reduserer strømbehovet må behandles likeverdig. Manglende utvikling og organisering av sluttbrukernes markedsrolle er et alvorlig tema fordi det svekker forbrukernes evne til å gjennomføre tiltak som styrker både deres egen og det norske samfunnets strømøkonomi. ENOVA ble etablert i 2001 for å styrke fremdriften i enøk hos strømkunder og næringsliv via støtteordninger. Et viktig problem er også mangelfull, eller dårlig organisert, faglig gjennomføringsevne hos vanlige husholdninger sammenlignet med næringslivet.

*En forsinket oppfølging av vanlige strømkundes markedskompetanse kan være årsaken til forsinkelse i utvikling av et energieffektivt strømforbruk. Størrelsen på tapet kan dreie seg om (minst) 10-15 TWh urealisert ENØK til en kostnad i området 50 milliarder kroner.*

**Energiloven legger til grunn at et nasjonalt markedssystem skal definere den nasjonale strømprisen i tråd med det system som ble etablert av samkjøringen i 1972 og videreført i 1990.** Men et markedssystem må baseres på en infrastruktur hvor **finansieringen av kostnadene for selve infrastrukturen (strømnettet) i minst mulig grad påvirker den enkelte kundes økonomiske handel med strøm.**

Infrastruktur som bringer strøm fra produsent til forbruker må da bare belaste den enkelte kunde med kostnadene for teknisk å kunne **koble seg opp til nettet og ikke kostnaden for nettet i seg selv.**

Fordelingen av **total transportkostnad for nettet** fra kraftprodusenter og fram til kunder må i minst mulig grad svekke den samfunnsmessige nytten av kundenes bruk av nettet og må derfor finansieres av den **verdiskaping** som skjer i det norske samfunn **ved produksjon og bruk av strøm i næringer.**

**Hovedtyngden av norsk nettkostnad** belastes i dag norske strømhusholdninger. Årsaken er at vi er bundet opp til EU-regler som setter en øvre grense for produsentenes betaling for nettet slik at norske strømbrukere må betale en større andel av nettet. Etter økonomisk teori er dette feilfordeling av nettkostnad for et nasjonalt strømmarked. Vanlige husholdninger kan ikke, som næringslivet, trekke fra strømutgifter før de betaler skatt, men kjøp og bruk av strøm gir produsentene en gevinst som i dag er stor nok til å betale de samlede nasjonale nettkostnadene.

*Strømnettet må derfor finansieres av verdiskaping i nasjonalt næringsliv og ikke av de husholdningene som gjennom sin yrkesaktivitet bidrar til næringslivets verdiskaping.*

**Norge har mange billige kraftverk som skaper store økonomiske nettoverdier** fordi de kan kobles til et felles prissystem for norsk næringsliv og forbrukere.



Verdien av våre billige kraftressurser – grunnrenten - må gis en rolle også i lokal verdiskaping.

Verdien av **grunnrenten i norsk kraftforsyning** må derfor prioriteres for finansiering av hovedtyngden av kostnadene for norsk strømmnett som jo er en forutsetning for at disse verdiene skapes. **Vannkraftens grunnrente** er derfor en viktig kilde for å betale kostnadene for kraftsystemets infrastruktur (strømmettet).

Grunnrente er netto overskudd fra kraftselskap etter at de har betalt alle kostnader for produksjon og drift av ene anlegg, men fortsatt sitter igjen med god lønnsomhet av sine investeringer. Kraftprodusenter beholder likevel hovedmengden av verdiene grunnrenten skaper i Norge. Det skaper en uheldig skjevhet i hvordan verdien av kraftsystemet fordeles. Verdien av grunnrenten i vannkraften skapes av norske husholdningers kjøp av strøm og har en verdi som kan finansiere strømmettet fram til deres «sikringsskap». Det er også et «tankekors» at kundenes betaling for tap i nettleien også skaper grunnrenteverdier som kommer produsentene til gode.

*Siden grunnrenten ble etablert i 1997 har den samlet, fram til 2019, skapt verdier rundt 300 milliarder kroner. De siste 2-3 årene har årlig beløp økt betydelig. Rente av denne kapitalen kan være store nok til å avlaste norske husholdninger kostnad for nettet de er koblet til. Også vanlig næringsliv må få redusert sine nettkostnader betydelig ved bruk av nasjonal grunnrente.*

#### **Økt nettoeksport gir økt strømpris for en stor andel av norske strømkunder.**

Årsaken er at de nye kablene til Tyskland og England, øker kapasiteten for eksport utover den fysiske kraftbalanse som er nødvendig for å opprettholde stabil frekvens i Norge og Norden basert på norsk og nordisk kraftproduksjon.

Økt utvekslingskapasitet med EU kan nok opprettholde en stabil leveringssikkerhet for strøm i den norske økonomien, men forsyningssikkerheten kan svekkes ved at det norske prisnivået for strøm øker utover det som vil være lønnsomt for bruk i viktige deler av norsk økonomi. Strømkrevende næringsliv kan da gå med tap som gjør at de må avvikle næringsdrift eller flytte til andre land med lavere strømpris.

Slike økonomiske konsekvenser for norske strømkunder i de sørlige deler av Norge er betydelige. Og det bryter med energilovens prinsipp om å etablere vesentlig likere pris i alle deler av Norge enn det som var tilfelle under samkjøringen. Internt i Norge kan vi nå registrere prisforskjeller som er større enn prisforskjellene før energiloven - forskjeller energiloven skulle fjerne.

Dette er **en alvorlig faglig feilvurdering av Statnett** som er operativt ansvarlig både når det gjelder effekten av økt eksportkapasitet og effekten av **manglende økonomiske styringen av vannet i magasinene som NVE har unnlatt å videreføre som forutsetning for statens avtale med Samkjøringen fra tidlig 1990.**

*Dette er i strid med det som lå til grunn for vedtaket om energiloven og avtalen med Samkjøringen om å videreføre hovedelementet i organisering av kraftmarkedet. Det må kreves en ny, nøytral vurdering av energilovens økonomiske effekt for norske strømkunder.*

#### **Investering i kraftproduksjon som skal redusere kostnader for olje- og gass-virkosomhet på norsk sokkel sammenblander to ulike skattesystemer i Norge.**

Dette bryter med energilovens utgangspunkt som er knyttet til innenlands strømkostnad i Norge i 1990. På den tiden var det ingen uttalte politiske mål om å knytte

oss til andre land utenfor det felles frekvensområde for Norge, Sverige og Finland. Elektrifisering av norsk sokkel var heller ikke oppe i den politiske agenda.

Den første gangen elektrifisering av norsk sokkel ble trukket inn i norsk strømdebatt var omkring 2010 under konflikten om bygging av «Hardangerkabelen» mellom Vest- og Østlandet for å sikre nasjonal strømlevering. Elektrifisering av et oljefelt ble nevnt som en positiv nytteverdi for kabelen. Det ble reist spørsmål om dette var i samsvar med rammene og reglene for det norske landbaserte strømsystemet. Men dette spørsmålet ble aldri offisielt avklart.

*Det er nødvendig å analysere hvordan koblingen mellom de to ulike skattesystemene (innenlandsk næring og sokkelaktiviteten) for kraftsystemet gir ulike insentivstrukturer for elektrifisering på land og på sokkel og hvordan dette påvirker fordelingen av nettets kostnader og vannmagasinenes verdi for norsk næringsliv og husholdninger.*

**Økt elektrifisering kan gi konflikt med skogens klimarolle.** Norsk skogforvaltning har gjennom tiår styrket tilvekst av skog som bidrar sterkt til opptak og lagring av CO<sub>2</sub> som er en sentral faktor i klimaspørsmålet. Økt fornybar vindkraft kan komme i konflikt med bruk av skogareal og myrområder som har en viktig klimarolle.

*Det er nødvendig å klargjøre hvordan skogforvaltning og klimabegrunnede energiltak påvirker norsk landskaps rolle i klimaspørsmål*

## Oppsummering og hovedkonklusjon

Elektrisitet har en helt sentral rolle i et moderne samfunn. Energiloven formål må binde forbrukere og produsenter sammen i et felles kraftmarked på ryddig måte. Men elektrisitet er samtidig både et fysisk fenomen og en markedsvarer. Dette stiller strenge krav til måten dette fysiske og markedsmessige samspillet organiseres..

Vi er knyttet til, og er avhengige av, et felles nasjonalt strømsystem som kontinuerlig sikrer stabil fysisk frekvensbalanse i de nordiske land. Forutsetningene for denne fysiske stabilitet er endret på to måter som avviker fra energilovens forutsetning da den ble sendt til Stortinget for vedtak.

**Den første feilen** som ble gjort var å unnløte å etablere vannmagasinene som sentral fysisk stabilisator for norsk leveringssikkerhet og prisstabilitet, men uten at det ble gitt en klar informasjon til Stortinget om konsekvensene i forhold til energilovens opprinnelige formål. Energiressurser skulle gi en norsk verdiskaping til gode for både landbasert næringsliv og norske husholdninger. Norske energiressurser skal bidra til norsk økonomi via produksjon og eksport av energikrevende varer for andre land. Denne rollen er i dag ikke ivaretatt fordi vannet ikke lenger forvaltes til nytte for norsk næringsliv og husholdninger som strømkunder.

**Den andre feilen** er beslutning om å øke kapasiteten i samhandel med andre land utenfor det nordiske frekvensområdet i 2014. En endring som ga sterkt endrede prinsipper for lovens fysiske markedseffekter da den nye kabelen til England kom i drift i 2021 og «importerte» strømpriser fra EU. Konsekvensen av dette ble ikke tilfredsstillende klargjort i de dokumenter som ble sendt til Stortinget for avgjørelse.

Krigen i Ukraina har bidratt til økt priseffekt, men endrer ikke det faktum at vi har etablert et samspill med det europeiske frekvensområde utover det som lå til grunn da energiloven ble vedtatt i 1990 basert på Samkjøringens nasjonale strømsystem.

Leverings- og forsyningsikkerhet basert på stabil internasjonalt konkurransedyktig norsk strømpris basert på norske resurser er et sentralt element i markedssystemet for energiloven som ble vedtatt av Stortinget.

Verdiene det norske kraftsystemet skaper for norsk befolkning er i dag meget skjevfordelt og husholdninger får ingen selvstendig rolle i viktige strømsaker til tross for at dette lå inne som forutsetning for utformingen av energiloven.

Energilovens samfunnsmessige formålsparagraf legger til grunn en systematisk kartlegging og vurdering av ikke-økonomiske konsekvenser for det norske og samiske samfunn, men dette veies altfor svakt opp mot økonomiske kraftinteresser.

Konkrete feil som er begått i bruken av energiloven, er følgende:

- Vannet i norske magasiner forvaltes ikke for å sikre stabil pris og forsynings sikkerhet for norske strømkunder slik avtalen med Samkjøringen forutsatte
- Vannet skaper verdier i norske kraftselskap basert på eksportsalg til utlandet til ulempe for norsk næringsliv og husholdninger
- Store økonomiske gevinster for produsenter belastes norske kunder via høy strømpris i strid med energilovens krav om likhet mellom produsent og forbruker i det nasjonale kraftsystemet
- Rundt 2012 ble norske strømkunder belastet med subsidiering av kraft for eksport, klart i strid med grunnlaget for energilovens markedsløsning
- Norske husholdninger betaler en betydelig del av nettets investering og driftskostnad som gir produsenter økonomisk gevinst av netto krafteksport
- Generelt skal infrastruktur i kraftmarkedet finansieres av de nettogevinstene som skapes i næringsvirksomhet og ikke belastes husholdninger som i dag.
- Kraftsystemets verdi skapt av produsenter via grunnrenten må derfor være hovedkilde til finansiering av strømnnett, men det skjer ikke i dag.

Regjeringens forslår nå den første endring i energilovens formålsparagraf siden loven ble fremmet og vedtatt av Stortinget i 1990.

Det er derfor nødvendig med en grunnleggende og helhetlig gjennomgang av alle prinsipper som danner det historiske grunnlag for norske kraftforsyning fra 1990.

Det kreves også en tilsvarende objektiv og nøytral gjennomgang av hvordan energiloven er anvendt i praktiske energipolitikk fra 1990 og fram til 2023.

Først da kan det fremmes forslag om endringer i energilovens formålsparagraf.

**Svein Roar Brunborg**

**1 september 2023**

*Tidligere embetsmann i Olje- og energidepartementet fra 1988 til 2004.*

*Sentral bidragsyter i etableringen av energilovens kraftmarked 1988 -1992.*

Sumatraveien 76,

4623 Kristiansand

Telefon 906 22 764

Kort oppsummering av min yrkeskarriere:

- Sivilingeniør NTH i 1974, Siviløkonomi NHH i 1979
- Konsulent i Miljøverndepartementet fra 1979-1985
- Hvorav ett år som overingeniør i NVE 1983-84
- Spesialrådgiver i Oljedirektoratet fra 1985-88

- Byråsjef i Olje- og energidepartementet 1988-1993
- Ekspedisjonssjef i Olje og energidepartementet fra 1994-2003.
- Selvstendig næringsdrivende fra 2004 og fram til i dag