

0003 OSLO

Vår dato: Side:
01.03.2007 1/5Deres ref.:
200501786Deres dato:
17.11.2006

Høringsuttalelse fra Statnett om Lavutslippsutvalgets innstilling

Det vises til brev av 27.november 2006 fra Miljøverndepartementet, der Statnett inviteres til å gi synspunkter på Lavutslippsutvalgets innstilling.

Lavutslippsutvalgets mandat har vært å utrede hvordan utslippene av klimagasser i Norge kan reduseres med 50 – 80 prosent innen 2050 - og foreslå tiltak for å gjennomføre dette. Utvalget presenterer en interessant plan og tiltakspakke og sannsynliggjør at de samlede kostnadene ved den langsiktige omstillingen kan bli relativt lave. Statnett er positiv til utvalgets langsiktige og pragmatiske perspektiv og ser en verdi i at man får en avklaring av langsiktige mål. Statnetts nettplanlegging har en svært lang tidshorison og en avklaring av myndighetenes langsiktige mål gjør det enklere å legge til rette for en samfunnsøkonomisk effektiv og miljøvennlig utvikling av kraftsektoren.

Statnetts viktigste synspunkter er oppsummert i punktene nedenfor og blir utdypet i den etterfølgende teksten.

- Statnett ønsker å legge til rette for en samfunnsøkonomisk effektiv videreutvikling av kraftsystemet i tråd med målene for en bærekraftig utvikling.
- Avklaring av myndighetenes langsiktige mål og virkemiddelbruk er viktig for en god planlegging.
- Det er tette koblinger mellom utbygging av ny fornybar produksjon og nettførsterkninger. Det er viktig å få til en god koordinering av slike - gjensidig avhengige – investeringsbeslutninger, for å få fram de beste totalløsningene.
- Det norske kraftsystemet er sammenkoblet med Norden og Nord-Europa og tilknytningen blir sterkere i årene som kommer. I kraftsektoren er samarbeid med naboland og tilrettelegging for handel viktig både for å få ned de samlede CO₂-utslippene og for å sikre landene en stabil og effektiv kraftforsyning. Norsk fleksibel vannkraft har en viktig rolle her – og den blir viktigere i årene som kommer. Økt kraftimport til Norge øker CO₂ utslippene i nabolandene.
- Utviklingen mot lavere CO₂-utslipp i nordisk kraftproduksjon kan samtidig bety mindre evne til å håndtere svingninger mellom tørre og våte år. Dette er en utfordring for Norge, og det blir viktig å utnytte den fleksibiliteten som kan ligge i samspill mellom varmemarkedet og kraftmarkedet. Handelsmuligheter med andre land, som for eksempel Storbritannia, kan også bli viktigere enn før.

- Statnett støtter utvalgets pragmatiske holdning til elektrifisering av eksisterende offshore anlegg og understreker at krafttilgang og nettkostnader på land også må tas med i vurderingen. Hvis flytende vindturbiner blir en suksess åpner dette for at en mer omfattende elektrifisering av offshore aktiviteten kan bli samfunnsøkonomisk lønnsom.

Statnetts investerer ut fra samfunnsøkonomiske kriterier

Statnett er systemansvarlig selskap i Norge og har blant annet ansvaret for at sentralnettet bygges ut på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Dette innebærer at nettinvesteringer gjøres ut fra en avveining av samfunnsøkonomiske kostnader på den ene siden og den samfunnsmessige nytten på den andre siden. Nytten består blant annet i lavere overføringstap, bedre utnyttelse av produksjonsressursene, gevinster for forbrukerne og bedret forsyningssikkerhet. Kostnadssiden er først og fremst investeringene, drifts- og vedlikeholdskostnader og ulemper ved de naturinngrep som linjebygging medfører.

For å fremme en effektiv utvikling av kraftsektoren samlet sett, er det viktig at lokalisering av ny produksjon, av større forbruksenheter og forsterkninger av nettet ses i sammenheng. I noen tilfeller kan for eksempel god lokalisering av ny produksjon gi betydelige sparte nettinvesteringer og gjøre driften av nettet mer effektiv. Det kan ta 7-8 år å realisere investeringer i nettet og anleggene har en levetid på minst 40 år. Dette betyr at investeringsbeslutninger for sentralnettet skjer med en ikke ubetydelig usikkerhet om fremtidige overføringsbehov. Deler av usikkerheten er relatert til næringsutvikling (for eksempel petroleumssektoren), til utviklingen i forbruksmønstre og produksjonsteknologi. En viktig del av usikkerheten er imidlertid relatert til politiske rammevilkår som støtteordninger og konsesjoner for ny fornybar kraftproduksjon.

Kombinasjonen av stor usikkerhet om fremtidig overføringsbehov (for eksempel relatert til vindkraftutbygging) og lang utbyggingstid for nettet, kan lede til to typer av problemer: Hvis nettforsterkninger holdes tilbake i påvente av sikkerhet om økt overføringsbehov, kan nettet lett bli en brems for utbyggingen av vindkraft. På den annen side, hvis nettet bygges ut og vindkraften ikke kommer, kan man ende med å ha gjort kostbare og unødvendige nettinvesteringer. Statnett jobber systematisk for å unngå begge disse problemene. Viktige tiltak er:

- Scenariebasert nettplanlegging for å håndtere usikkerheten best mulig og ta hensyn til relevante utviklingstrekk globalt, i naboland som vi utveksler kraft med og i Norge
- Bidra til å redusere unødvendig usikkerhet, ved å skape en bedre koordinering av beslutninger som er gjensidig avhengige. Viktig element her er informasjon om Statnetts egen nettplanlegging og en god dialog med NVE i forhold til konsesjoner for ny produksjon. Det kan også være behov for å utvikle virkemidler for å koble beslutninger om utbygging av ny produksjon og tilhørende nettforsterkninger tettere sammen. For Statnett er det også viktig å peke på at det kan bygges ut om mer enn 10 TWh vindkraft uten at det kreves omfattende forsterkninger i sentralnettet – og i visse områder vil vindkraft være gunstig for overføringssystemet. En avklaring av myndighetenes langsiktige mål og rammevilkår er viktig for å fjerne unødvendig usikkerhet i planleggingen. Vi setter derfor pris på utvalgets formulering om ”tydelige, stabile og langsiktige støtteordninger”.
- Utvikle og forhåndsmelde flere alternative nettprosjekter for å kunne investere på noe kortere varsel når behovet avklares.

Lavutslippsutvalget er bekymret for at NVEs reguleringsregime ikke skal gi tilstrekkelige incentiver til en nødvendig opprusting og fornyelse av nettet (kapittel 10.3.7, tiltak 15). Etter Statnetts vurdering gir NVEs nettregulering en akseptabel dekning for kostnadene ved å investere i nettet, og uansett er investeringene i sentralnettet som nevnt styrt av samfunnsøkonomiske kriterier og ikke av bedriftsøkonomiske vurderinger. Utfordringene ligger derfor etter vår vurdering ikke først og fremst i inntektsreguleringen, men i å få til en helhetlig planlegging og koordinering som forebygger unødvendige nettinvesteringer og legger til rette for at ny produksjon kan komme der dette er mest hensiktsmessig.

Kraftutveksling med naboland i Nord-Europa blir viktigere i fremtiden

Det norske kraftsystemet er tett integrert med resten av Norden og via Danmark og Sverige er vi også integrert mot Tyskland og Polen. NorNed-kabelen (700 MW) vil knytte Norge til Nederland fra 2008, og i årene fremover er det aktuelt med ytterligere forsterkninger av handelskapasiteten internt i Norden og mot kontinentet, direkte fra Norge eller indirekte via Danmark og Sverige.

Det er en tett sammenheng mellom handel med kraft og utslipp av CO₂ fra kraftsektoren i de ulike landene. Lavutslippsutvalget påpeker at selv om deres mandat er å se på utslipp fra norsk jord, er det viktig å være oppmerksom på at tiltak i Norge kan påvirke utslippene i andre land. I kraftsektoren er dette særlig tydelig, og en god forståelse av sammenhengene og mulighetene for samarbeid mellom landene er viktig for å oppnå en effektiv reduksjon av CO₂-utslippene samlet sett.

- Økt netto import til Norge bidrar til å øke utslipp fra kull- og gasskraftverk i våre naboland. Det er først og fremst fossilt basert kraftproduksjon i våre naboland som endrer sin samlede produksjon når Norges kraftbalanse endres. Det skyldes at fossil kraftproduksjon er mest prisfølsom og fleksibel.
- Det aller meste av ny kraftproduksjon som forventes i Norden de neste 20 årene har liten prisfølsomhet, og en del fleksibel kullkraft vil gradvis bli faset ut. I Finland satses det på kjernekraft og i Sverige og Danmark har man ambisiøse mål for utbygging av vindkraft og kombinert kraft- og varmeproduksjon (CHP). For CHP er kraftproduksjonen i utgangspunktet styrt av varmebehovet. Tyskland planlegger en utbygging av offshore vindkraft på opp til 19.000 MW (forbruk en ekstra kald vinterdag i Norge er ca 23.000 MW). Mindre fleksibel kraftproduksjon og mer produksjon som styres av naturens luner, forutsetter større muligheter for handel med kraft over lange avstander, slik at tilgangen kan tilpasses forbruket. I denne sammenheng kan norsk vannkraft med stor og billig reguleringsevne spille en viktig rolle. Bedre tilgang til denne reguleringsevnen øker mulighetene til å kjøre nabolandenes produksjonsanlegg effektivt og gjør det lettere å innfase for eksempel vindkraft i disse landene. Det typiske handelsmønsteret vil være at Norge importerer på natten og i helgene og når vindkraften produserer mye, mens vi eksporterer når krafttettersspørselen i nabolandene er stor og når deres fornybare energi gir lavt tilskudd.

Bedre kraftbalanse i Norge og økende utvekslingskapasitet vil altså begge bidra til lavere CO₂-utslipp fra kraftsektoren i våre naboland.

Norge har de gunstigste forholdene for utbygging av vindkraft og småskala vannkraft i Nord-Europa, på grunn av bedre ressurser og fordelene ved nærhet til regulerbar vannkraft. Samtidig synes den norske støtteordningen å være svakere enn nabolandenes. Den manglende harmoniseringen av støtten kan føre til at nye prosjekter ikke kommer der hvor lønnsomheten er størst og at Norge fortsatt vil ha netto kraftimport i normalår. Stort kraftunderskudd i normalår øker også behovet for overføringsforbindelser for å kunne takle bortfall av produksjon i tørrår.

Behovet for fleksibilitet

Trenden mot mindre fleksibel produksjonskapasitet i Norden gjør at det blir vanskeligere å håndtere svingningene mellom våte og tørre år. Kull- eller gasskraft med CO₂ rensing vil neppe bidra mye til fleksibilitet, siden investeringene i renseanlegg og eventuelle verdikjeder for injeksjon i oljefelt i stor grad vil baseres på at anleggene går jevnt. En utvikling mot en nordisk kraftsektor med vesentlig lavere CO₂-utslipp øker behovet for å finne andre kilder til fleksibilitet. De mest aktuelle alternativene er ytterligere handelskapasitet til for eksempel Nederland eller Storbritannia, eller økt fleksibilitet i den nordiske varmesektoren.

Kombinert kraft- og varmeproduksjon er som nevnt i utgangspunktet styrt av varmebehovet, men særlig i fjernvarmesystemet er det gode muligheter til å øke fleksibiliteten. Når kraftprisene er høye (tørrår) kan kraftproduksjonen økes utover det varmebehovet tilsier, dersom man har alternativ kjøling. I perioder med lave kraftpriser kan det være lønnsomt å produsere varme uten å lage strøm og hvis kraftprisen (korrigert for direkte overføringskostnader) er lavere enn brenselsprisen, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å dekke varmebehovet med elektrisk kraft. I Norden finnes det både holdningsmessige og regulatoriske barrierer for å få til et optimalt samspill mellom varmemarkedet og kraftmarkedet. Et godt samspill mellom varmemarkedet og kraftmarkedet kan sikre fornuftig utnyttelse av fornybar kraft i perioder med rikelig tilgang på vannkraft og vindkraft. Dette vil være viktig for å realisere et effektivt kraftsystem med lave CO₂-utslipp.

Fjernvarmesystemet er langt mer utbygget i de andre nordiske landene og det bør være et mål for Norge at de nordiske landene samarbeider for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i kraftsystemet i fremtiden. Med regjeringens ambisjoner for utvikling av bioenergi og fjernvarme i Norge, er det også viktig at energifleksibilitet ivaretas på en hensiktsmessig måte i de prosjektene som utvikles i Norge.

Markedet for utkoblbar kraft (kjelmarkedet) har vært en viktig kilde til forbruksfleksibilitet mellom våte og tørre år i Norge. Det er viktig at det legges til rette for at denne fleksibiliteten bevares selv om anleggene går over fra olje til biobrensel.

Elektrifisering av sokkelen og flytende vindmøller

Vi støtter lavutslippsutvalgets pragmatiske holdning til elektrifisering av sokkelen. Det er naturlig at nye anlegg med undervannsinstallasjoner betjent fra land elektrifiseres. For eldre offshore installasjoner bør kostnader og nytte vurderes i de enkelte tilfellene, og det er også viktig å sikre at det finnes nok tilgjengelig kraft på land. Nødvendige nettførsterkninger på land må inngå i planleggingen og i kostnadsgrunnlaget. Vi er også enig med utvalget i at dersom arbeidet med å utvikle flytende vindmøller blir vellykket, bør man vurdere en samlet løsning med nett som både betjener offshore installasjoner og transporterer overskytende kraft til land.

Hvis utviklingen av flytende vindmøller lykkes og blir en kostnadseffektiv teknologi, åpnes det interessante perspektiver siden krafttilgangen i praksis bare vil være begrenset av hva kraftsystemet kan absorbere. En slik produksjonsteknologi gir store frihetsgrader mht lokalisering og åpner for at vindkraften kan ledes direkte til sterke punkter i nettet og til forbrukssentra langs kysten. En slik utvikling vil åpenbart ha store implikasjoner for kraftsystemet og nettplanleggingen, og det vil være av stor verdi at de tekniske og økonomiske mulighetene avklares så raskt som mulig.

Overføringstap

Utvalget nevner reduserte tap som en nyttevirkning ved opprustning av nettet. En relativt liten andel av de samlede overføringstapene er i sentralnettet. Statnett legger vekt på å begrense tapene og vil vurdere om man bør gå noe lenger i retning av å investere for å redusere tapene. I dag verdsettes sparte tap ut fra forventet kraftpris i fremtiden. Statnett vil ta opp med relevante myndigheter om man også bør legge til en komponent som reflekterer den ekstra betalingsviljen for spart energi som ligger innbakt i etablerte støtteordninger. En omlegging vil ikke gi store utslag for lønnsomheten av forsterkninger i sentralnettet.

Med hilsen
Statnett SF



Øyvind Rue
konserndirektør