

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthuns gate 29,
0368 Oslo

Deres ref: 201601924

Vår ref: olo

Dato: 01.10.2017

Høring – Forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet

Norsk Industris medlemsbedrifter står for omtrent en tredel av det samlede kraftforbruket i Norge. Disse medlemsbedriftene har behov for omfattende nettinfrastruktur, og yter samtidig viktige tjenester til kraftsystemet, blant annet i form av avhjelping til anstrengt forsyningssituasjoner ved kutting i forbruk. Norsk Industri følger derfor utviklingen i kraftsystemet med stor interesse, og setter pris på invitasjonen til å gi et hørings svar.

I dette høringsbrevet har vi strukturert våre høringsinnspill etter paragraf-rekkefølgen.

Om forskriftsendring-prosessen

NVE har vurdert behovet for å gjøre endringer i systemansvarsforskriften med intensjon om å ivareta hensyn til nøytralitet, sikre transparens, og gjøre det forenlig med fremtidige EØS-rettslige forpliktelser. Endringsprosessen kan i praktisk forstand deles i to, der første del er NVEs innføring av ny bestemmelse som pålegger systemansvarlig å utarbeide forslag til retningslinjer som skal godkjennes av NVE. Denne bestemmelsen inneholder også konkrete endringsforslag til eksisterende paragrafer i systemansvarsforskriften. Del to er systemansvarliges utforming av nye retningslinjer basert på NVEs innføring.

Våre innspill er primært rettet mot NVEs forslag (del én), men vi benytter samtidig anledningen til å gi innspill til systemansvarligs videre arbeid med retningslinjer (del to).

NVEs formål med ny bestemmelse er å:

- sikre at systemansvaret forvaltes forsvarlig og samfunnsøkonomisk rasjonelt
- sikre at prinsippene for utøvelse av systemansvaret etterleves
- ta høyde for at kraftsystemet er under endring og at dette vil gi berørte aktører økt behov for transparens, involvering og forutsigbarhet
- gjøre eksisterende forskrift forenlig med nye EØS-retningslinjer.

Vi støtter NVEs arbeid med forskriftsendringer, og sier oss jevnt over enig med NVEs begrunnelser for disse. En stor andel av norske industribedrifters kostnader stammer fra energibruk, og en forsvarlig og rasjonell utøvelse av systemansvar supplert med høy grad av aktør-involvering er viktig.

§ 5: Flaskehalsar og elspotområder

NVEs konkrete endringsforslag er språklige endringer; begrepet "elspotområde" foreslås endret til "budområde", og begrepet "sentralnett" foreslås endret til "transmisjonsnett". Vi har ingen motforestillinger til dette.

Vi registrerer samtidig NVEs vurdering om at dagens forskrift om flaskehals og elspotområder ikke i tilstrekkelig grad bidrar til transparens ved endringer i budområdeinndelingen, og at kravene til informasjon til aktørene og NVE i forkant av endringer i dag er få. Norsk Industri deler fullt og helt NVEs oppfatning. Norsk Industri opplever tidvis systemansvarligs praksis med opprettelse/omlegging av budområder som vilkårlig, der påfølgende kostnader for store forbrukere ved omlegging knapt vektlegges i det hele tatt.

Nye retningslinjer må som minstekrav sørge for tilstrekkelig involvering av berørte aktører i forkant av budområdeendringer. I denne involveringen må berørte aktører få presentert bakgrunn for foreslått endring og en konsekvensutredning for omleggingen, som i sin tur må inneholde systemimplikasjoner og kostnadsvirkninger. I tillegg må systemansvarlig gjøre rede for eventuelle drøftinger av alternativer til budområder og hvorfor disse ikke er tilstrekkelig.

§ 6: Handelsgrenser

Endringsforslagene under § 6 begrunnes blant annet med den forestående innføringen av CACM, som medfører at handelskapasiteten mellom budområder vil fastsettes på en annen måte enn i dag. Vi er enige med NVE at uavhengig av valg av metode så må forskriften presisere at systemansvarlig har ansvar for kapasitetsfastsettelse, at handelskapasitet skal fastsettes basert på tydelige retningslinjer, og at retningslinjene som et minimum skal inneholde en beskrivelse av metode, prinsippene som vektlegges av beregning av tilgjengelig handelskapasitet og en beskrivelse av til enhver tid gjeldende praksis.

NVEs forslag om å fjerne referansen til timesoppløsning i gjeldende forskriftstekst er fornuftig. Det er ikke gitt at eksempelvis døgnmarkedet vil ha timesoppløsning i fremtiden, og formuleringer i systemansvarsforskriften bør ikke være en hindring for omlegging av handelskapasitetspraksis.

Vi registrerer NVEs forslag om å justere ordlyden i § 6 vedrørende utlevering av handelskapasitets-informasjon. NVE har rett i at "fastsettelse" av handelskapasitet ved flytbasert markedskobling ikke er mulig å utlevere i tråd med dagens forskriftsformulering. Vi mener i denne sammenheng at Statnett bør gjøres pliktig til å informere markedsaktører grundig i hvordan en ny markedskoblingsmodell, enten det blir CNTC eller flytbasert, vil fungere sammenlignet med dagens modell ved første mulige anledning. I den sammenheng vil understreke viktigheten av NVEs foreslåtte formulering: "*Systemansvarlig skal offentliggjøre informasjon knyttet til tilgjengelig handelskapasitet i rimelig tid før de tas i bruk*".

§ 8: Anmelding, planlegging av produksjon og effektregulering

Effektregulering: NVE foreslår krav til innrapportering av planlagt effektregulering for store sluttbrukere og sluttbrukere som deltar i balansemarkedene. Forslaget er lite konkret hva gjelder hvilke sluttbrukere som omfattes, eller hva som vil bli krav til innhold og tidsoppløsning for slike planer, ettersom slike opplysninger kun vil fremkomme av kommende retningslinjer fra systemansvarlig. NVE må uansett klargjøre hvilke krav som skal gjelde fra 1.1.2018 og frem til nye retningslinjer er på plass. Dette kommer ikke frem av høringsforslaget. Man bør etter vår mening ikke forskuttere innholdet i kommende retningslinjer, og dermed bør dagens forskriftstekst være gjeldende inntil nye retningslinjer evt er godkjent av NVE, og trådt i kraft. Vi ber NVE vurdere denne muligheten, for å unngå at systemansvarlig skal gjennomføre et hastverksarbeid ved utarbeidelse av nevnte retningslinjer. Det er for øvrig svært viktig at aktørene i kraftsystemet inkluderes tilfredsstillende i prosessen ved

utarbeidelse av nye retningslinjer. Aktørene må også gis tilstrekkelig tid til å implementere evt krav til ny innrapportering, i perioden mellom vedtatte retningslinjer og tidspunkt for at disse trer i kraft.

§ 21: Systemvern

Betaling for aktivering av systemvern: Det fremkommer av forslag til nytt fjerde ledd første punktum at «Når systemvern innebærer utkobling av produsenter eller sluttbrukere, skal også kostnader for utkoblingsobjektene som følge av aktivering og utløsning av vern dekkes.» (Vår understreking). Det fremkommer imidlertid ikke av den resterende del av fjerde ledd, eller teksten i høringsdokumentet, hvordan aktørenes kostnader som følge av aktivering skal estimeres, hverken for sluttbrukere eller produsenter. Termen aktivering dekker i prinsippet at systemvernet er «slått på», og at det dermed kan utløses dersom betingelsene for utløsning er tilstede. Noen systemvern vil være aktivert til enhver tid, mens andre kan eksempelvis aktiveres under gitte driftssituasjoner. Aktivering av systemvern som ikke er aktivert til enhver tid, kan spesielt for sluttbrukere medføre behov for økt beredskap og økt bemanning i de perioder vernet er aktivert, herunder eksempelvis døgnbemanning av driftssentral som vanligvis ikke er døgnbemannet, økt personell til stede for lettere å redusere de negative konsekvensene ved evt utløsning av systemvern, økt bruk av påkallingsvakt, med videre. Når det gjelder systemvern som er aktivert til enhver tid, så er det ikke slik at nevnte kostnader ikke påløper. Systemvern som er aktivert til enhver tid vil kontinuerlig medføre kostnader for aktørene sammenlignet med om systemvernet ikke hadde vært implementert, og bør dermed kompenseres. Vi leser forslaget fra NVE, herunder forslag til nytt fjerde ledd første punktum, slik at systemansvarlig fortsatt skal betale aktørene for aktivering av systemvern, herunder både sluttbrukere og produsenter. Vi ber imidlertid NVE presisere dette ytterligere i oppsummeringen av høringsuttalelsene, og evt i forskriftsteksten.

Vår forståelse av NVEs intensjon er at systemansvarlig fortsatt skal betale aktørene for de reelle kostnadene relatert aktivering av systemvern, jf NVEs høringsdokument nr 6/2012 og NVEs rapport nr 67/2012. Det kan likevel i de fleste tilfeller være utfordrende å dokumentere de reelle kostnadene ved aktivering, selv om disse uten tvil eksisterer, jf momentene beskrevet ovenfor. Kostnadene ved aktivering av systemvern bør dermed kunne fastsettes av systemansvarlig basert på skjønn, tatt hensyn til innspill fra berørte aktører. Eksempelvis, for produksjon vedtar systemansvarlig faste satser per aggregat som er omfattet av systemvern, differensiert med hensyn til ytelser under eller over 180 MVA, jf Statnetts varsel om vedtak datert 8. desember 2016 (ref.: 16/01493-1). Det fastsettes én sats for å være omfattet av systemvern (dekker drift, vedlikehold og aktivering), og en egen sats dersom aggregat faktisk kobles ut. Utover de faste satsene godtgjøres produsentene for kostnader ved påført energi-ubalanse. Prinsipielt bør ikke sluttbrukere komme dårligere ut enn produsenter når det gjelder prinsippene ved kompensasjon som følge av å være omfattet av systemvern som er aktivert. Vi vil dermed foreslå at sluttbrukere som er omfattet av systemvern, godtgjøres som følge av aktivering av nevnte vern, ved faste satser etter vedtak av systemansvarlig. Vi ønsker å fremheve at kostnadene knyttet til drift og vedlikehold ikke nødvendigvis bør være en del av den samme satsen, men kan fastsettes separat. Satsene for aktivering av systemvern må differensieres med hensyn til prosentvis andel av tiden systemvernet er aktivert, samt evt type sluttbruk.

Systemansvarliges plikt til å betale for de kostnadene aktørene påføres som følge av at systemvern aktiveres, bør kunne anses som en samfunnsmessig rasjonell løsning, ettersom systemansvarlig da får økonomisk motivasjon til ikke

å aktivere systemvern utover de tidsperioder hvor det faktisk er nødvendig. Slik unngår man at kostnader påføres berørte aktører uten at det gir en gevinst for kraftsystemet og samfunnet.

Betaling for utløsning av systemvern regional- og transmisjonsnett: NVE foreslår at betaling for utløsning av systemvern for sluttbrukere skal baseres på kostnadsfunksjoner som fremkommer av gjeldende KILE-ordning, da de mener avbruddskostnadene for en sluttbruker er lik uavhengig av årsak til avbruddet. Vi kan være enig i at konsekvensene ved et avbrudd kan anses som tilnærmet lik uavhengig av avbruddets årsak. Men det er viktig å være oppmerksom på at KILE er etablert som en gjennomsnittsortning for hver kundegruppe. Dette kan gi riktige incentiver i stort for det enkelte nettselskap, men disse kostnadene kan ikke anses å være representative for enkeltsluttbrukere, som er det som gjelder for sluttbrukere bak et systemvern tilknyttet regional- eller transmisjonsnettet. Eksempelvis inngår ikke kostnader for aluminiumsindustrien ved avbrudd som medfører innfrysing av et smelteverk, en risiko som øker med varighet av utkoplingen og som normalt ikke kan unngås med varighet over to til tre timer. KILE-ordningen er etter vår oppfatning ikke utformet slik at den gir systemansvarlig de rette incitamentene til å fatte de mest samfunnsmessig rasjonelle beslutninger hva gjelder utvelging av hvilke objekter i kraftsystemet som skal omfattes av frekvensstyrt eller hendelsesstyrt systemvern. For å oppnå de mest samfunnsmessig rasjonelle løsningene er det ikke kun viktig at systemansvarlig har de riktige kostnadsincitamentene ved valg av objekt, men også ved vurdering av om det er systemvern eller om det er andre tiltak som er best egnet for å avhjelpe systemet. Med andre tiltak menes eksempelvis andre systemdriftstiltak, nettutbygging, mv. De samfunnsøkonomiske kostnadene er lik uavhengig av om påløpte kostnader dekkes av den aktuelle aktøren eller av systemansvarlig. Men, dersom kostnaden internaliseres i systemansvarliges vurderinger, kan den samfunnsøkonomiske kostnaden reduseres ved at systemansvarlig velger andre løsninger eller andre objekter, der hvor dette er reelt. Vi mener derfor det er svært viktig for aktørene, og for å sikre samfunnsmessig rasjonalitet i kraftsystemet, at systemansvarlig betaler aktørene for de reelle kostnadene ved utløsning av systemvern. De reelle kostnadene bør dermed kartlegges for det enkelte objekt, når systemvern medfører utfall for sluttbrukere tilknyttet regional- eller transmisjonsnettet. Dette er få sluttbrukere, og dermed samfunnsmessig rasjonelt å kartlegge i de tilfeller det gjelder.

Betaling for utløsning av systemvern distribusjonsnett: I dag håndteres denne kostnaden gjennom KILE-ordningen for den enkelte konsesjonær. NVE foreslår nå at systemansvarlig skal betale ansvarlig konsesjonær for KILE. Dette er logisk, da det er systemansvarlig som bør se kostnadene også ved denne type systemvern gitt virkemiddelets formål. Men det er samtidig viktig at en slik kostnad er korrekt og ikke større enn nødvendig. Det er ikke rett frem å beregne en ansvarlig konsesjonærs kostnad knyttet til KILE for en gitt hendelse eller for en gitt sluttbruker, gitt NVEs inntektsrammemodell som baseres dels på historiske kostnader og dels på normative kostnader for det enkelte nettselskap. Vi mener dette best kan løses ved at systemansvarlig, i stedet for å betale den aktuelle berørte konsesjonær, selv påtar seg rollen som ansvarlig konsesjonær, jf leveringskvalitetsforskriften § 2A-3, når systemvern løser ut sluttbrukere tilknyttet distribusjonsnett. Vi ber NVE vurdere dette.

Tidsperiode for utløsning av systemvern: Forslaget sier at systemansvarlig kun skal belastes for perioden fra systemvernet løser ut og frem til at systemansvarlig sier at systemvernet kan kobles inn i igjen. Det er imidlertid uklart hva som legges i dette. Vi anser det som meget viktig at betaling for utløst systemvern omfatter tidsperioden helt frem til feilårsak som medførte

utløsning av vernet, er utbedret, samt at dette inkluderer de kostnader som påløper for berørt aktør som følge av utfall i nevnte tidsrom. Dette fremkommer ikke fullstendig av NVEs forslag per i dag. Vi anser det viktig at ikke systemansvarlig gis incentiv til å «friskmelde» utløsning av systemvernet på et for tidlig stadium, for derigjennom å legge kostnaden over på øvrige konsesjonærer. Vi tror ikke dette er NVEs intensjon, men kan være greit å påpeke, for å unngå misforståelser på et senere tidspunkt. Vi har forståelse for at man i enkelte tilfeller kan avløse aktører berørt av systemvern, ved at systemansvarlig eksempelvis tvangsmessig kobler ut annet sluttbruk, jf systemansvarsforskriften § 13. Men vi mener det gir galt incentiv for systemansvarlig dersom systemansvarlig kan «avbryte» varigheten for utløst systemvern ved vedtak etter nevnte § 13, overfor den samme sluttbruker som opprinnelig var berørt av det utløste systemvern, spesielt hvis det ikke foreligger øvrige utkoblingsalternativer.

Generelt: Vi ser dog at det er argumenter for at den aktuelle anleggskonsesjonæren hvor feil har inntruffet, også møter et incentiv. Men der hvor hendelsesstyrt systemvern løser ut som følge av feil i transmisjonsnett, vil Statnett som anleggseier likevel «se» et incentiv, ettersom Statnett reguleres med felles inntektsramme for systemansvarsoppgaver og som netteier (dog separate under sin etablering). Vår oppfatning er at det er systemansvarlig som må få de rette incitamentene hva gjelder bruk av systemvern, herunder ved installering, drift, vedlikehold, aktivering og utløsning, ettersom det er systemansvarlig som kan gjøre reelle valg, hvor bruk av systemvern kun er ett av flere virkemidler.

Markedsløsning: Systemvern benyttes for å benevne utstyr for automatiske inngrep i kraftsystemet for å unngå sammenbrudd eller for å øke overføringsgrenser i regional- og transmisjonsnett. Systemvern er hendelsesstyrte eller frekvensstyrte, og dette gjelder også for sluttbruk. Vi anser det slik strukturen i det norske kraftsystemet er per tid, at der hvor det er behov for hendelsesstyrte systemvern, løses dette best ved bruk av vedtak av systemansvarlig. Dette forutsetter imidlertid at systemansvarlig blir gitt de riktige økonomiske incitamentene til å kunne fatte sine vedtak om hendelsesstyrte systemvern, samfunnsøkonomisk optimalt i størst mulig grad. Se for øvrig våre merknader til høringsforslagets bestemmelser ovenfor.

Når det gjelder frekvensstyrte systemvern mener imidlertid vi det i fremtiden er viktig å utrede alternative løsninger, inkludert markedsbaserte løsninger, for å søke ytterligere samfunnsøkonomisk optimalisering. Om lag 30% av det norske sluttbruket omfattes i dag av frekvensstyrte systemvern. Frekvensstyrte systemvern omfatter både alminnelig forsyning og industri, som kompenseres i tråd med gjeldende bestemmelse i systemansvarsforskriften. Sluttbrukere tilknyttet regional- eller transmisjonsnett kompenseres med direkte utbetaling, etter dokumentasjon av reelle kostnader, mens sluttbrukere tilknyttet distribusjonsnett ikke kompenseres tilsvarende direkte per i dag.

Det følger av prinsippene for utøvelsen av systemansvaret, jf systemansvarsforskriften § 4, bl.a. at systemansvarlig skal opptre nøytralt og ikke-diskriminerende i forhold til alle som omfattes av nevnte forskrift, at systemansvarlig skal utvikle markedsløsninger som bidrar til å sikre en effektiv utvikling og utnyttelse av kraftsystemet, og at systemansvarlig skal i størst mulig utstrekning gjøre bruk av virkemidler som er basert på markedsmessige prinsipper. Vi er av den oppfatning at man kontinuerlig bør tilstrebe å utvikle markedsbaserte løsninger der dette er hensiktsmessig og relevant, og at dette er i tråd med prinsippene for utøvelsen av systemansvaret. Viktig moment her er at det som har vært gode løsninger historisk, alltid kan vurderes videreutviklet for

bedre å føre til mer samfunnsøkonomisk optimale løsninger etter hvert som kraftsystemet med tilhørende aktører endres over tid.

Frekvensstyrte systemvern omfatter som nevnt om lag 30 % av det norske sluttbruk, og er spredt i det norske kraftsystemet. Det er viktig at en ordning i Norge er tilpasset egenskapene til det norske kraftsystemet ved en eventuell utvikling av en markedsbasert løsning. Vi mener man i første omgang bør vurdere en kombinasjonsløsning hvor deler av den mengde sluttbruk som anses nødvendig inkludert i ordningen med frekvensstyrte systemvern, anskaffes ved bruk av en markedsløsning, mens det resterende behovet anskaffes gjennom vedtak av systemansvarlig. Systemansvarlig benytter til eksempel en delt løsning i dag for anskaffelse av primærreserver i det norske kraftsystemet. For anskaffelse av nødvendig mengde sluttbruk, kan en delt løsning eksempelvis innebære at 30 % (evt. 50%) av det totale behovet anskaffes ved bruk av markedsløsning, mens det resterende behovet anskaffes ved vedtak av systemansvarlig. I dette vil det da kunne ligge at det sluttbruk som er anskaffet ved bruk av en markedsløsning, også er det sluttbruk som kobles ut først ved frekvensavvik. Sluttbruk som ikke er anskaffet gjennom den markedsbaserte løsningen vil eksempelvis kunne kompenseres tilsvarende tilslaget i markedet, dog minimum med de reelle kostnadene.

Positive virkninger av en løsning som skissert her inkluderer at de nevnte prinsippene for utøvelsen av systemansvaret, tilfredstilles bedre; at man i større grad får synliggjort de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene som følge av frekvensstyrte systemvern; samt at sluttbruk som kobles ut i større grad er frivillige deltagere i en markedsløsning.

Vi anser det ikke realistisk å få etablert en ny markedsløsning innen 1. januar 2018, og har dermed kommentert ovenfor de foreslåtte endringene med utgangspunkt i NVEs konkrete forslag til forskriftsendringer i denne omgangen. Vi vil imidlertid ta initiativ til diskusjoner med systemansvarlig vedr nevnte mulighet for markedsbaserte løsninger. Vi ber NVE i oppsummeringen av høringsuttalelsene kommentere hvorvidt de anser en evt markedsløsning å være i konflikt med ny forskriftstekst. Dersom NVE mener en markedsløsning ikke kan la seg etablere innenfor rammene av ny forskriftstekst, ber vi NVE vurdere i forbindelse med neste forskriftsrevisjon, som NVE har antydnet vil komme på høring allerede i 2018, å inkludere formuleringer som muliggjør at systemansvarlig tillates å bruke markedsmessige virkemidler for frekvensstyrte systemvern.

§ 22: Feilanalyse og statistikk

Rapporteringsplikt for sluttbrukere: NVE foreslår i ny bestemmelse at sluttbrukere innen fire uker skal analysere og rapportere til systemansvarlig alle driftsforstyrrelser i egne nettanlegg i eller tilknyttet transmisjons- eller regionalnett. Forslaget er lite konkret vedr hvilke sluttbrukere som blir å anse som rapporteringspliktige eller hvilket detaljeringsnivå som forventes vedr analysering og rapportering. Slike opplysninger skal fremkomme av kommende retningslinjer fra systemansvarlig. Det vil være svært viktig at de relevante aktørene involveres tilstrekkelig i prosessen ved utarbeidelse av retningslinjer. Vi kan ha forståelse for at systemansvarlig anser det nyttig å samle inn informasjon om driftsforstyrrelser i nettanlegg eid av store sluttbrukere. Man bør imidlertid være restriktiv vedr hvilken informasjon som faktisk gir en økt nytte for systemansvarlig og driften av kraftsystemet. Vi mener det er viktig at kommende omfang av bestemmelsen vurderes begrenset til anleggskomponenter på de relevante spenningsnivå, eksempelvis de spenningsnivå hvor øvrige konsesjonærer er tilknyttet. Dette bør vurderes i samråd med de aktuelle aktører, tatt hensyn til den interne topologien i de

interne industrinett. Det er viktig at industribedriftene ikke tvinges til å avsløre bedriftssensitiv informasjon vedr internt design, bruk av redundans, pålitelighet mv.

Vi mener at sluttbrukere ikke kan anses å være forpliktet til å registrere og rapportere i tråd med nevnte bestemmelse, før retningslinjer som skal utarbeides av systemansvarlig er vedtatt av NVE og iverksatt. Vi ber om at NVE kommenterer dette i sin oppsummering av høringsuttalelsene. Her vil vi også peke på behovet for at systemansvarlig og NVE vurderer hvilken tid som er nødvendig fra nye retningslinjer er vedtatt av NVE, og frem til de trer i kraft, for å sikre at sluttbrukere kan etablere nødvendige systemer og rutiner for registrering og rapportering. Vi mener videre det er viktig at de aktuelle industriaktørene blir involvert ved etablering av løsning for rapportering fra sluttbrukere. Det kan være urimelig at sluttbrukere som i dag ikke besitter FASIT programvare, skal måtte investere i slik for å kunne rapportere sporadiske driftsforstyrrelser i egne anlegg. Det er viktig at et evt rapporteringssystem for sluttbrukere gjøres tilstrekkelig lettvinntil at det faktisk blir brukt, og at man unngår underrapportering dersom forslag til ny bestemmelse innføres. Det er svært viktig at byrden ved ny rapportering ikke overstiger den nytten man kan få ut av en utvidet statistikk på sikt.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri



Ole Børge Yttredal
Direktør Energi- og miljøavdelingen