

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091
Majorstua
0301 Oslo

Høringsuttalelse vedrørende forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet.

Det vises til høringsdokument av juni 2017 angående forslag til endring i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet (FoS). Energi Norges høringsinnspill er gjengitt under.

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring som representerer ca. 280 bedrifter som produserer, transporterer og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Fornybarnæringen jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst.

NVE oppgir at hovedformålet med forskriftsendringen er å sørge for at regelverket i større grad ivaretar hensynet til forutsigbarhet og transparens i utøvelsen av systemansvaret. Energi Norge setter pris på denne tilnærmingen fra NVEs side. Det er behov for å endre forskriften på vesentlige punkter for å ivareta forutsigbarhet og transparens i utøvelsen av systemansvaret. NVE signaliserer at det vil bli gjennomført to høringsrunder for at dette formålet skal være ivaretatt i hele FoS.

Vi gir under uttrykk for konkrete synspunkter til endringsforslaget:

HOVEDPUNKTER I HØRINGSUTTALELSEN:

- **Utarbeidelse av bindende retningslinjer.** Det foreslås at Statnett må å utarbeide bindende retningslinjer bl.a. for utøvelse av systemansvaret på samtlige områder hvor det i dag er adgang til å foreta systemkritiske vedtak. Retningslinjene skal sendes på høring til berørte aktører og godkjennes av NVE. Energi Norge støtter dette forslaget. Når det gjelder innholdet i retningslinjene, vil det bli adgang til å kommentere dette i separate høringsprosesser. Vi ønsker likevel å understreke at det er viktig at retningslinjene gir en tydelig beskrivelse av beslutningsprosess og krav til beslutningsunderlag forut for systemansvarliges beslutning. Videre må det være mulig for aktørene å få innsyn i systemansvarliges beslutningsunderlag på forespørsel. Slikt innsyn er nødvendig for at formålet om transparens skal kunne oppnås. Som følge av ovennevnte, mener vi det ikke er tilstrekkelig for NVE å begrense eventuell klagebehandling til en vurdering av hvorvidt systemansvarliges vedtak er i tråd med retningslinjene. Eventuell klagebehandling bør følge normal saksgang etter forvaltningsloven. Da det er lagt opp til at forskriftskravet om utarbeidelse av retningslinjer skal foregå i to omganger, er det etter vårt syn viktig at neste forskriftsendring kommer raskt, slik at man unngår for lang prosess med utarbeidelse av retningslinjer på alle relevante områder i FoS.
- **Avgrensning av adgang til å fatte systemkritiske vedtak.** Systemansvarlige har i dag vide fullmakter til å fatte systemkritiske vedtak. Det er positivt at NVE søker å avgrense definisjonen av systemkritiske vedtak ved å stille krav til minste tidsperiode fra vedtak fattes til det trer i kraft.

3 måneder, som NVE foreslår som maksimalt tidsintervall, synes likevel å være for langt for adgang til å fatte systemkritiske vedtak. Systemkritiske vedtak er i sin natur vedtak som må fattes raskt og utenom normal forvaltningspraksis/saksgang fordi det har oppstått en uventet og kritisk situasjon i kraftsystemet som må håndteres der og da. Statnett beskriver systemkritiske vedtak slik på sine egne nettsider: *Dette er vedtak som av tidsmessige og praktiske grunner må effektueres der og da, eller relativt raskt etter at de er fattet.* NVE begrunner grensen på 3 måneder med forsvarlig saksgang etter forvaltningsloven. Det er et forståelig hensyn. Energi Norge mener imidlertid det er viktigere at adgangen til å treffe systemkritiske vedtak kun skal gjelde i systemkritiske situasjoner, og da må tidsintervallet innsnevres vesentlig. Vi foreslår 4 uker som øvre grense. Ytterligere synspunkter knyttet til systemkritiske vedtak er gitt under kommentarer til de enkelte paragrafene som er på høring i denne runden.

- **Behov for å se på roller og ansvar i kraftsystemet.** Forskrift om systemansvaret gir omfattende fullmakter til systemansvarlig også i regional- og distribusjonsnettet. Som NVE er inne på i høringsdokumentet, vil nye utfordringer og tilpasninger til europeisk regelverk innebære at det i fremtiden vil kunne være hensiktsmessig at enkelte av oppgavene og ansvar under systemansvaret i større grad fordeles per nettnivå. Energi Norge ser også denne utviklingen. Både EUs nettkoder og et kraftsystem hvor ny dynamikk nedstrøms og "smartere nett" gir nye muligheter etc, gjør det nødvendig å tenke nytt om roller og ansvar i kraftsystemet. Det er allerede i dag utfordringer knyttet til for eksempel flaskehalshåndtering og spenningsregulering i (regional) og distribusjonsnettet som ikke alltid løses tilfredsstillende av systemansvarlig alene. Energi Norge er opptatt av at NVE er mer konkret på hva direktoratet legger i "at det i fremtiden vil kunne være hensiktsmessig at enkelte av oppgavene og ansvar under systemansvaret i større grad fordeles per nettnivå" i videre tilpasning av FoS.

Energi Norge legger videre merke til at NVE beholder begrepet "regionalnett" i dette endringsforslaget. Det er forståelig utfra at systemansvarsforskriften nå inneholder konkrete beskrivelser av funksjoner knyttet til regionalnettsanlegg som er annerledes enn hva som gjelder for distribusjonsnettsanlegg på 22 kV og lavere. For at begrepsbruken i fremtiden skal bli mer i tråd med de innførte nettnivåene "transmisjon" og "distribusjon", anmoder vi om at begrepet "regionalnett" erstattes med en ordlyd som forankrer dette på riktig nettnivå, for eksempel "regionalt distribusjonsnett". En slik endring kan enkelt dokumenteres under definisjoner (§3).

KOMMENTARER TIL DE ENKELTE PARAGRAFENE:

Vi gir i denne delen av vår høringsuttalelse nærmere kommentarer til enkeltparagrafene som foreslås endret. I hovedsak har endringsforslagene som formål å sikre ytterligere forutsigbarhet og transparens, likebehandling av aktører samt riktigere insentiver i utøvelsen av systemansvaret. Kommentarene indikerer også forhold som blir viktig å omhandle i de retningslinjene som skal utarbeides:

- **§5. Flaskehals og elspotområder:** Iht både eksisterende og foreslått §5 skal systemansvarlig håndtere alle flaskehals i regionalnettet. Vi erfarer at systemansvarlig ikke alltid gjør det, men at systemansvarlig lar være å gripe inn og overlater til regionalt nettselskap å finne en løsning. Flaskehalshåndtering i (regional) og distribusjonsnettet vil bli en større utfordring fremover som følge av økt innslag av desentral produksjonskapasitet. Flaskehalshåndtering i (regional) og distribusjonsnettet er et eksempel på tema som potensielt krever en justering av roller og ansvar i forhold til hva FoS legger opp til per i dag.
- **§6. Handelsgrenser:** Energi Norge slutter seg i hovedsak til de endringene NVE foreslår. Vi mener imidlertid paragrafen bør utvides for å gi økt forutsigbarhet i forhold til fremtidige handelsgrenser og gi insentiver til bedre kapitalutnyttelse: Det bør innføres et ledd som pålegger Statnett å publisere prognoser for handelsgrenser fremover i tid. I både Nord Pools regelverk og i EU/EØS regler, «COMMISSION REGULATION (EU) No 543/2013 of 14 June 2013 on submission and publication of data in electricity markets» er det krav til TSO for publisering av

planlagt endring i overføringskapasitet på minst 100 MW de neste 3 årene. Dette kravet etterlevs ikke i dag, og det informeres for sent og for usammenhengende via Urgent Market Messages (UMM'er).

Det bør også innføres et ledd som pålegger systemansvarlig å dokumentere hvor stor del av termisk kapasitet for eksisterende og nye forbindelser som ventes utnyttet i handelskapasiteten, og forklare årsaken til større avvik mellom utbygd og realisert kapasitet. Beslutningsunderlaget bør gjøres tilgjengelig på forespørsel. Dette anses spesielt viktig i den perioden vi nå er inne i med ekstraordinært høyt investeringsnivå.

- **§8-8a Anmelding og planlegging av produksjon:** Første ledd stadfester at konsesjonær ved anmelding i de enkelte budområdene med den tidsoppløsning som døgnetmarkedet klareres for, skal sørge for planlagt balanse mellom sine forpliktelser og rettigheter, inklusive egen produksjon. I praktiseringen av avvik mellom plan og faktisk produksjon erfarer vi at uregulerbar produksjon og forbruk ikke likebehandles. Ubalanser for forbruk aksepteres, men det er krav om at uregulerbar produksjon skal følge anmeldt produksjonsplan. Vi er kjent med at Statnett har krevd nedregulering av vindkraftproduksjon når faktisk produksjon er større enn man har anmeldt, og det ikke er fysiske begrensninger. Å kreve nedregulering av uregulerbar produksjon bare for at produksjonen skal bli i samsvar med produksjonsplanen innebærer et samfunnsøkonomisk tap og er neppe beste måte å håndtere situasjonen på.
- **§8b Planlegging av effektregulering:** Annet ledd gir systemansvarlig hjemmel til å pålegge produksjonstilpasning samt fordele ledig kapasitet mellom flere konsesjonærer. Vi oppfatter at systemansvarliges praktisering av bestemmelsen vil omfattes av de retningslinjer som skal utarbeides iht § 28a og godkjennes av NVE etter forutgående høring. Vi mener det er viktig å presisere i forskriftsteksten at produksjonstilpasning kun skal benyttes hvis andre markedsmessige virkemidler som elspotområder og regulerkraftmarkedet klart gir dårligere samfunnsøkonomisk løsning enn produksjonstilpasning. Det bør forskriftsfestes at berørte aktører blir kompensert i henhold til de ulemper vedtaket har påført dem. Kompensasjonen er viktig både for de berørte aktører, men også for at systemansvarlig skal se den faktiske kostnaden med vedtaket, og ha sterkere insentiv til å gjennomføre samfunnsmessig rasjonelle løsninger. Metodikken for etterlevelse av de momentene som er tatt opp her og andre sentrale forhold ved praksis, må komme klart frem i retningslinjene som Statnett skal utarbeide, og ytterligere innspill vil bli gitt i høring av retningslinjene.
- **§14a Rapportering av anleggsdata før idriftsettelse:** Det er foreslått endring ved at det foreslås at eiere av produksjonsanlegg med installert effekt fra og med 1 MW tilknyttet distribusjonsnett plikter å rapportere anleggsdata til *den aktuelle områdekonsesjonær*, og ikke systemansvarlig. Denne justeringen oppfattes å være en tilnærming til EUs tilknytningskoder, hvor "relevant system operator", som er definert som operatør av det systemet produksjonsanlegget knyttes til, gis fullmakter i forhold til nytilknytning av produksjonsanlegg. Vi noterer at NVE også foreslår at plikten gjelder endringer i eksisterende produksjonsanlegg. Tilknytningskoden opererer med 1,5 MW som nedre størrelsesgrense for type B-anlegg. Generelt bør FoS harmoniseres med EU-forordninger som trolig vil bli gjort gjeldende.
- **§21 Systemvern:** Slik forskriftsteksten foreslås utformet, er prinsipper for beregning av kompensasjon til berørte aktører i forbindelse med utløsning av systemvern forskriftsfestet for forbrukere, men ikke for produsenter. Prinsipper for kostnadsberegning for produksjon bør også inntas av hensyn til likebehandling av aktørene. Presisering av metodikk for kostnadsberegning vil være en naturlig del av retningslinjene som skal utarbeides.
- **§28 Forhold til forvaltningsloven og offentleglova:** Det er som nevnt positivt at NVE vil stramme inn på hvilke tiltak som ansees som systemkritiske, bl.a. for å øke transparens og forutsigbarhet. NVE foreslår at vedtak i henhold til paragrafer som er systemkritisk, kun skal være dette «dersom det ikke er mulig å fatte vedtak tidligere enn tre måneder før tidspunkt for når

vedtaket må iverksettes». NVE forutsetter også at systemkritiske vedtak skal følge de retningslinjene som ny paragraf 28a pålegger Statnett å utarbeide. Selv om det er positivt at man begrenser Statnetts mulighet til å fatte systemkritiske vedtak langt frem i tid synes vi at 3 måneder er en lang periode i forkant av iverksettelse av et tiltak. Hvis Statnett sender vedtak om for eksempel en produksjonstilpasning gjeldende fra for eksempel 1. mai etter 1. februar så er vedtaket da definert som systemkritisk, noe som hindrer aktørene innsyn eller klageadgang. En 3-måneders frist gir ikke tilstrekkelig insentiv til å varsle i god tid for å fremme transparens og forutsigbarhet. Energi Norge foreslår at 3-måneders fristen reduseres vesentlig, og foreslår 4 uker som maksimalt tidsintervall for systemkritiske vedtak. Selv om en slik frist ikke muliggjør en ordinær klagebehandling før tiltaket er planlagt iverksatt, er ikke dette i seg selv et argument for at vedtaket må være systemkritisk. Etter Energi Norges oppfatning veier det tyngre i forhold til forutsigbarhet, transparens, samt riktigere insentiver for Statnett, at et vedtak kan påklages selv om det ikke har oppsettende virkning, fordi det er positivt i forhold til senere situasjoner å kunne få avgjort om systemansvarlig sitt vedtak var i tråd med regelverket. Det bør i tillegg inntas en formulering om at aktører som blir berørt av systemkritiske vedtak, skal kompenseres i henhold til de ulemper vedtaket har påført dem.

Det er forståelse for at systemkritiske tiltak er tidskritiske og derfor må unntas fra forvaltningslovens paragrafer om innsynsrett og klageadgang. Men det er viktig å sikre adgang til å klage på om de enkelte tilfeller hvor systemansvarlig påberoper systemkritisk vedtak, faktisk faller innenfor rammen av dette.

- **Ny §28a Retningslinjer:** Som nevnt er det positivt at NVE foreslår en ny bestemmelse som pålegger Statnett å utarbeide forslag til retningslinjer som skal godkjennes av NVE. Dette bør gi aktører bedre innsyn i bakgrunnen for de vurderingene som Statnett har gjort for sin praktisering av FoS, og gi en mulighet til å påpeke overfor NVE hvis noe synes mangelfullt, ikke-nøytralt, eller på annen måte kritikkverdig. Retningslinjene må være tydelige på hvordan Statnett vil behandle typiske problemstillinger som har vært gjenstand for tidligere tvilstilfeller eller klagesaker.
- **§28a 4. ledd:** Det foreslås i ny forskriftstekst at "retningslinjen kan fravikes dersom dette er nødvendig for å forhindre eller begrense konsekvensene av anstrengte driftssituasjoner eller driftsforstyrrelser". Energi Norge oppfatter dette som en snever adgang for å fravike retningslinjene for å dekke «forhold som man ikke har klart å forutse ved fastsettelse av retningslinjene» som NVE beskriver det. Hvis Direktoratet ikke anser at dette punktet kan fjernes, bør det inntas en presisering av at adgang til å fravike retningslinjen begrenses til situasjoner hvor ingen markedsbaserte virkemiddel kan benyttes samt at berørte aktører blir kompensert i forhold til de ulemper vedtaket har påført dem.

Dersom det er ønske om utdyping til vårt høringsinnspill, står vi gjerne til disposisjon.

Vennlig hilsen
Energi Norge

Einar Westre

Einar Westre
Direktør nett og marked

Anders Sivertsgård

Anders Sivertsgård
Næringspolitisk rådgiver