

HØRINGSUTTAELSE OM FORSLAG TIL ENDRING I FORSKRIFT FOR UTØVELSE AV SYSTEMANSVARET I KRAFTSYSTEMET

Innledning

Det vises til høringsdokument 4/2019 om forslag til endring i forskrift om systemansvaret (FoS).

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Energi Norge representerer ca. 280 bedrifter som produserer, transporterer og selger strøm og varme. Våre medlemmer står for 99 prosent av kraftproduksjonen og sørger for daglige leveranser til cirka 90 prosent av strøm- og nettkundene i Norge. Vår visjon er at Norge skal ta en global lederposisjon som det første fornybare og fullelektriske samfunn i verden. Medlemmenes oppdrag til oss er å fremme fornybarnæringens konkurransevne for å øke norsk verdiskaping.

Energi Norge takker for anledningen til å uttale seg om NVEs høringsforslag.

Om høringsforslaget

NVEs høringsforslag inneholder to hovedtemaer. Det ene hovedtemaet er en utvidelse av kravet om at systemansvarlig skal utarbeide retningslinjer til å omfatte alle bestemmelser i FoS som gir systemansvarlig myndighet til å fatte vedtak som er bindende for konsesjonærene. Energi Norge betrakter denne delen av høringsforslaget som en videreføring av NVEs forslag til endringer i FoS beskrevet i NVE-rapport 61/2017, hvor § 28a ble introdusert.

Det andre hovedtemaet i forslaget er at ordlyden angående rapporteringskrav fra konsesjonærer til systemansvarlig endres gjennom at rapportering fra konsesjonærer skal fastsettes slik: "Systemansvarlig fastsetter innhold, format og frister for rapportering etter denne paragrafen". Disse endringene er foreslått å gjelde for en rekke bestemmelser i FoS (§§ 7,11,12,13,14,17 og 22b) og berører først og fremst nettselskapene.

Oppsummering av høringsforslaget

Energi Norge er positiv til NVEs forslag om at systemansvarlig må utarbeide retningslinjer som skal godkjennes av NVE på alle områder hvor systemansvarlig gis myndighet til å ta beslutninger som er bindende for konsesjonærene.

Når det gjelder endringsforslagene om rapporteringsplikt for konsesjonærene, mener Energi Norge at:

- Foreslåtte endringer i rapporteringskrav kan bli omfattende og er svakt begrunnet.
- Timingen for høringsforslaget er ikke opplagt.
- Forslaget er lite fremtidsrettet fordi det ikke hensyntar bestemmelser i EØS-relevant regelverk.
- Forslaget tilfredsstillende ikke utredningsinstruksen krav om kost/nytte analyse.

Siden situasjonen har endret seg siden høringsforslaget ble fremmet ved at ikrafttreden av 3. energimarkedspakke i Norge har rykket nærmere, og at ekspertgruppen OED har bedt NVE nedsette bl.a. skal "beskrive en hensiktsmessig informasjonsdeling mellom aktørene i kraftsystemet", bør dette hensyntas i den videre prosessen. Det anbefales derfor ikke å gå inn i en tidkrevende prosess med utarbeidelse av retningslinjer osv når disse likevel må justeres som følge av prosessene nevnt over. På denne bakgrunn mener Energi Norge at *NVE ikke bør følge opp denne del av høringsforslaget og heller vurdere rapporteringskrav som ledd i kommende regelverksprosesser hvor også kostnader og nytte er analysert i tråd med utredningsinstruksen.*

Under gis en utdyping av Energi Norges hørings svar:

Energi Norges vurdering

Forslaget om at systemansvarlig skal utarbeide retningslinjer for flere bestemmelser i FoS enn de som var omfattet av NVEs forslag til endringer i FoS i 2017, var varslet i høringsforslaget (rapport 61/2017). At dette nå foreslås utvidet til alle bestemmelser hvor systemansvarlig gis myndighet til å ta beslutninger som er bindende for konsesjonærene, fremstår som logisk. Energi Norge er positiv til at systemansvarlig må utarbeide retningslinjer, og denne delen av forslaget kommenteres ikke ytterligere i vårt hørings svar.

Når det gjelder endringsforslagene om rapporteringsplikt for konsesjonærene, har vi en rekke merknader. Hovedelementene i vår vurdering av forslaget og Energi Norges konklusjon utdypes under. Vurderingen bygger på egen gjennomgang av forslaget, dialog med medlemmer, vurdering i forhold til øvrig regelverk og møte med NVE 13.05.19.:

Foreslåtte endringer i rapporteringskrav kan bli omfattende og er svakt begrunnet. Selv om NVE i møte med Energi Norge ga uttrykk for at intensjonen med forslaget ikke var å pålegge konsesjonærene økte rapporteringskrav, er ikke Energi Norge overbevist om at dette vil bli konsekvensen. Det er særlig standardformuleringen "**Systemansvarlig fastsetter innhold, format og frister for rapporteringen etter denne paragraf**" som gir grunn til bekymring. Denne formuleringen gir systemansvarlig myndighet til å pålegge rapporteringskrav for konsesjonærene uten at disse gis formell innflytelse. At systemansvarlig må utarbeide retningslinjer for hvordan rapporteringen skal gjennomføres og at disse skal høres og godkjennes av NVE bør virke regulerende, men medfører en tungvint prosess. Vi minner i denne forbindelse om at forslagene til endring i FoS som var på høring i 3. kvartal i 2017 ennå ikke har trådt i kraft, bl.a. fordi prosessen med utarbeidelse og godkjenning av retningslinjer tar tid.

Det er også vanskelig å se nytten av å innføre den skjerpede ordlyden om rapporteringskrav. Når det gjelder f.eks. § 12 om gjenopprettingsplaner og § 17 om samordning av driftsstanser er hovedregelen at systemansvarlig ikke er involvert i disse funksjonene i regionalt distribusjonsnett (regionalt nett), men overlater disse koordineringsfunksjonene til regionalt dominerende DSO. Det er vanskelig å forstå behovet for økte rapporteringskrav til systemansvarlig når systemansvarlig ikke har særlig behov for denne informasjonen eller kan nyttiggjøre seg den. Energi Norge er heller ikke kjent med at det har oppstått situasjoner i kraftsystemet de seneste årene som tilsier at det er behov for å skjerpe rapporteringskravene. Energi Norge stiller spørsmål ved hvorfor NVE ikke bringer FoS i samsvar med praksis gjennom direkte henvendelse til systemansvarlig om dette, fremfor at et eventuelt misforhold mellom bestemmelser i FoS og praksis skal bli avdekket gjennom en unødvendig omfattende prosess med retningslinjer.

NVEs sjablonmessige beskrivelse av administrative og økonomiske konsekvenser gir etter Energi Norges oppfatning heller ikke en tilstrekkelig analyse av kost/nytte forhold. Vi deler ikke NVEs vurdering av at standardformuleringen om at det blir opp til systemansvarlig å fastsette format osv. for rapporteringen vil kunne redusere den administrative og ressursmessige belastningen for konsesjonærene, men frykter det motsatte basert på tidligere erfaring.

Timing for høringsforslaget er ikke opplagt.

Som vi har vært inne på, er ikke Energi Norge kjent med at det har oppstått særskilte utfordringer i kraftsystemet de senere par årene som medfører behov for innskjerpede rapporteringskrav. Så vidt vi har kunnet se, har NVE heller ikke i sitt høringsforslag beskrevet hvorfor det er viktig å skjerpe ordlyden knyttet til rapporteringskrav nå. Energi Norge oppfatter derfor ikke at det er maktpåliggende årsaker til at dette forslaget fremmes nå. I timingen av forslaget bør NVE ta hensyn til at det vil foregå viktige prosesser som griper direkte inn i spørsmålet om rapportering til og informasjonsutveksling mellom operatører i perioden frem til bestemmelsene under dette høringsforslaget skal tre i kraft¹. En slik prosess er arbeidet til ekspertgruppen om organisering av driftskoordinering, som OED har bedt NVE om å gjennomføre innen 31.mai 2020. Denne ekspertgruppen skal bl.a. beskrive "en hensiktsmessig informasjonsutveksling mellom aktørene i kraftsystemet, som kan bidra til en effektiv driftsplanlegging, gi bedre utnyttelse av nettet og legge til rette for riktige nettinvesteringer". Siden ekspertgruppen blant annet skal se på ansvarsdeling og informasjonsutveksling mellom systemansvarlig og andre nettoperatører, kan det medføre unødvendig dobbeltarbeid å gjennomføre denne høringen med etterfølgende utarbeidelse av retningslinjer og ny høringsprosess i samme tidsperiode. Videre er NVE i høringsforslaget selv inne på at "dersom tredje energimarkedspakke gjennomføres før eventuell endring som foreslått i dette høringsnotatet, så må forslaget i dette høringsnotatet justeres tilsvarende". Energi Norge peker i denne forbindelse på at Island ventelig vil si ja til tredje energimarkedspakke før sommeren. Etter at Island har sagt ja, vil det bare ta uker før tredje energimarkedspakke må gjennomføres i Norge. Per i dag synes det altså å være høy sannsynlighet for at forslaget i dette høringsnotatet må justeres. Når dette er situasjonen, og det ikke synes å foreligge opplagte grunner til at rapporteringskravene bør innskjerpes, synes timingen for dette høringsforslaget å være mindre heldig.

Energi Norge innser at ovennevnte faktorer ikke var kjent da NVE sendte sitt høringsforslag, men når disse nå er kjent bør dette ha betydning for videre prosess.

Forslaget er lite fremtidsrettet fordi det ikke hensyntar bestemmelser i EØS-relevant regelverk.

Per dags dato er det all grunn til å tro på snarlig ikrafttreden av tredje energimarkedspakke i Norge. Dette vil medføre EØS-rettslige forpliktelser som også inneholder bestemmelser om rapportering og informasjonsutveksling mellom operatører. NVE er selv i høringsforslaget inne på at "EØS-rettslige forpliktelser vil kunne få betydning også for det nasjonale regelverket". Eksempler på slike bestemmelser som antas å få betydning, er bestemmelsene i Art 40 (5) og 40 (6) i SoGL om utveksling av informasjon mellom operatører og at dette skal fastlegges basert på visse minimumsstandarder beskrevet i det såkalte KORRR-regelverket Art 40(6). KORRR beskriver krav, roller og ansvar ifbm. Informasjonsutveksling, og forslaget fra alle europeiske TSO-er ble vedtatt av alle europeiske regulatorer (all NRAs²) på regulatormøtet 19.12.18. KORRR-regelverket er nå under implementering i Europa, deriblant i Sverige og Danmark. Bestemmelsene i SOGL Art. 40(5) og 40(6) hensyntar informasjonsbehov både for transmisjons- og distribusjonssystemoperatører, og beskriver at informasjonsutveksling skal koordineres mellom DSO, TSO (og SGU). Når NVEs høringsforslag ensidig hensyntar rapporteringskrav fra systemansvarlig og ikke tar høyde for fremtidig regelverk som vil påvirke rapporteringskrav mellom operatører også i Norge, virker forslaget lite fremtidsrettet og suboptimalt ved at det medfører stor risiko for dobbeltarbeid.

Forslaget tilfredsstill ikke utredningsinstruksen krav om kost/nytte analyse

Etter Energi Norges vurdering tilfredsstill ikke forslaget utredningsinstruksens kapittel 2-1 om minimumskrav til utredning og kapittel 2-2 om omfang og grundighet.

¹ Planlagt ikrafttreden er 1. juli 2020

² Dette inkluderer NVE

Konklusjon

Siden situasjonen har endret seg siden høringsforslaget ble fremmet ved at ikrafttreden av 3. energimarkedspakke i Norge har rykket nærmere og at den ekspertgruppen OED har bedt NVE nedsette bl.a. skal "beskrive en hensiktsmessig informasjonsdeling mellom aktørene i kraftsystemet", bør dette hensyntas i den videre prosessen. Det anbefales derfor ikke å gå inn i en tidkrevende prosess med utarbeidelse av retningslinjer osv når disse likevel må justeres som følge av prosessene nevnt over. På denne bakgrunn mener Energi Norge at *NVE ikke bør følge opp denne del av høringsforslaget og heller vurdere rapporteringskrav som ledd i kommende regelverksprosesser hvor også kostnader og nytte er analysert i tråd med utredningsinstruksen.*

Utdypende merknader til enkeltparagrafer

Energi Norge gir her spesifikke kommentarer til de enkelte endringsforslag:

§ 28b

Som nevnt er Energi Norge positiv til forslaget om at systemansvarlig må utarbeide retningslinjer som skal godkjennes av NVE, dette bl.a. for å fremme nøytralitet, samfunnsøkonomisk effektivitet og transparens hos systemansvarlig. Foreliggende forslag er en utvidelse av bestemmelsene om retningslinjer fremmet i NVEs forslag til endringer i FoS beskrevet i NVE-rapport 61/2017. Når NVE har krevet av systemansvarlig skal utarbeide retningslinjer for noen bestemmelser i FoS, er det logisk at dette også gjelder andre bestemmelser hvor systemansvarlig er gitt myndighet til å ta beslutninger som er bindende for aktørene. NVE peker i sitt høringsforslag bl.a. på at det er mye som er i endring i kraftsystemet og at implementering av EØS-rettslige forpliktelser kunne få betydning for også for det nasjonale regelverket. Siden mye tyder på at Island snarlig vil si ja til 3. pakke, er det sannsynlig at 3. pakke om relativt kort tid vil tre i kraft også i Norge. Da vil også nettkodene etterhvert bli implementert. Energi Norge mener det er uheldig at forskriftsendringene som nå er foreslått, ikke tar hensyn til de endringer i norsk regelverk som vil måtte komme som følge av implementering av nettkodene i Norge. Siden forskriftsendringene ikke vil tre i kraft før tidligst i juli 2020 (bl.a. fordi systemansvarlig må utarbeide retningslinjer som må på høring), er det godt mulig at nettkodene også har trådt i kraft i Norge innen den tid. Dette vil medføre endringer både FoS og retningslinjer. En prosess som det nå er lagt opp til, hvor det først gjøres endringer i FoS og utarbeides retningslinjer på grunnlag av dette, og hvor deler av dette likevel må endres etter at nettkodene er implementert i Norge, medfører en unødvendig tungvint endringsprosess og potensielt dobbeltarbeid.

§ 7

Selv om 3. pakke ikke formelt er trådt i kraft i Norge, har overføring av eierskap av transmisjonsnett til TSO og regionalt distribusjonsnett til DSO-er i stor grad blitt gjennomført. Som følge av dette, er i praksis alt transmisjonsnett nå eiet av systemansvarlig, og det bør være mulig for systemansvarlig å få tilgang til informasjon om anlegg eiet av samme selskap. Når det gjelder anlegg i regionalt distribusjonsnett, er forslaget ikke fullstendig fordi regional DSO, som i stor grad forestår driften av det regionale kraftsystemet også trenger informasjon om bl.a. anleggsdelers maksimale overføringsgrenser for anlegg som eies av andre konsesjonærer (jfr. også nettkoden SOGL art 40 (5) og 40 (6)).

§11

Energi Norge oppfatter at de tekstlige endringene fra "et regulerkraftanlegg" til marked for regulerkraft gjennomføres fordi det både i nordisk og europeisk sammenheng arbeides for å etablere flere regulerkraftmarkeder. Disse endringsprosessene er direkte knyttet til krav i nettkoden EBGL. Energi Norge ser det derfor slik at den endring i ordlyd det vises til over er direkte knyttet til endringer i regulerkraftmarkedet som gjøres fordi det er et krav i nettkoden EBGL. Etter Energi Norges oppfatning er det derfor ikke riktig at ingen av de foreslåtte endringene i forslaget gjøres av hensyn til EU-regelverket inklusive nettkoder, men finner det kritikkverdig at NVE ikke er konsekvent mht å tilpasse ordlyden i FoS til fremtidig EU-regelverk også for andre deler av høringsforslaget.

§ 12

Det er positivt at bestemmelsen om systemansvarliges samordning endres fra "skal" til "kan". Energi Norge stiller spørsmål ved nytten av at systemansvarlig skal ha gjenopprettingsplaner i regionalt

distribusjonsnett når det i praksis er største regionale DSO som har kompetanse til og gjennomfører gjenoppretting etter feil.

§ 13

Tvangsmessig utkobling av forbruk er et tiltak som kun er aktuelt for å unngå kollaps i hele kraftsystemet og er regulert i rasjoneringsforskriften. Før kraftrasjonering eventuelt skal tas i bruk, har systemansvarlig normalt gjennomført godkjente SAKS³-tiltak. Kraftrasjonering har potensielt svært høy kostnad i moderne samfunn, og Energi Norge er ikke kjent med at dette har vært nødvendig siden årtusenskiftet. Høy rasjoneringskostnad for samfunnet, det faktum at Norge har et kraftoverskudd i normalår, og at kraftoverskuddet er ventet å øke fremover, tilsier også at risikoen for kraftrasjonering fremover er lav. Dette tatt i betraktning reiser Energi Norge spørsmål ved nytten av at systemansvarlig "til enhver tid har oppdatert informasjon om forbruk, om aktuelt volum, utkoblingstrinn, utetid og type last".

Vi minner også om at det allerede er krav etter beredskapsforskriftens § 2-1 om at alle virksomheter som er KBO-enheter og som har områdekonsesjon etter energiloven § 3-2, plikter å utarbeide rasjoneringsplaner som en del av sin beredskapsplanlegging.

Energi Norge er positiv til NVEs forslag om å fjerne at systemansvarlig skal godkjenne innrapporterte planer om tvangsmessig utkobling av forbruk.

§ 14

Energi Norge oppfatter endringen i overskriften som problematisk i forhold til bestemmelsen i tilknytningskoden RfG om at det er relevant system operator (RSO) som skal godkjenne funksjonalitet til nye anlegg som ønsker tilknytning. Dokumentasjonen under "Bakgrunn" på side 15 i høringsdokumentet gir inntrykk av at dette er en riktig tolkning av hva NVE har ment. Her skriver NVE: "NVE foreslår at bestemmelsen får en ny overskrift hvor det tydelig fremgår at systemansvarlig sin plikt etter systemansvarsforskriften § 14 å godkjenne funksjonaliteten til anleggene og ikke godkjenne idriftsettelse av anleggene på generell basis". Energi Norge reagerer på at NVE foreslår å innføre en endring som ikke er i samsvar med rollen RSO skal ivareta mht å godkjenne funksjonalitet for nye anlegg ihht RfG.

§ 17

Energi Norge er kritisk til kravet om at konsesjonærer skal sende plan for driftsstans i regionalt distribusjonsnett kun til systemansvarlig, fordi det i dag som regel er de regionale driftssentralene som samordner driftsstanser for anlegg tilknyttet regionalt distribusjonsnett (regionalnett). Det er vanskelig å se at systemansvarlig kan nyttiggjøre seg denne rapporteringen fordi systemansvarlig som hovedregel, ikke har noen rolle i å samordne driftsstanser i regionalt distribusjonsnett.

Videre er forslaget om at det også på dette området kun skal være opp til systemansvarlig å fastsette innhold, format og frister for rapporteringen ved driftsstanser i regionalt distribusjonsnett (regionalnett) lite fremtidsrettet ved at det ikke tar høyde for DSO-enes informasjonsbehov som operatører.

³ SAKS=Svært anstrengte kraftsituasjoner.

§ 22b

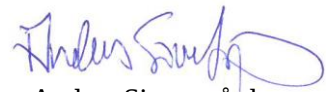
Energi Norge har ingen merknader til at forvaltningen av den nasjonale spenningskvalitetsdatabasen overføres fra NVE til systemansvarlig, men er også på dette området kritisk til at det blir opp til systemansvarlig å fastsette format, innhold og metode for rapporteringen. Dette gjelder også rapporteringsformat og evt. krav om overgang til automatisk innrapportering. Vi vil også presisere at det ikke kan være opp til systemansvarlig alene å avgjøre hva som er tjenstlige behov for nettselskap vedrørende spenningsdata fordi Statnett som netteier kan være part i en tvist med nettselskap f.eks om årsak til feil og avbrudd.

Energi Norge er til disposisjon hvis det skulle det være ønske om ytterligere utdyping av dette høringssvaret.

Med vennlig hilsen
Energi Norge



Knut F. Kroepelien
Direktør marked og kunder



Anders Sivertsgård
Næringspolitisk rådgiver

Kopi: OED