

Statnett SF
Postboks 5192 Majorstuen
0302 Oslo

Systemansvarligs varsel om vedtak iht. Fos § 9 - innstilling av statikk

Vi viser til Statnetts epost datert 08.06.2010 med varsel om vedtak vedrørende innstilling av statikk.

Magasinbeholdningen i det norske kraftsystemet er historisk lav og systemansvarlig forventer at maksimalproduksjonen for sommeren blir lavere enn tidligere år. Norge har i de neste årene økt importkapasiteten (NorNed og Nea) noe som kan medføre at minimumsproduksjonen i Norge kan bli lavere enn tidligere erfarte nivåer. Inntil 2008 lå i følge systemansvarlig minimums produksjon i Norge på 7500 MW. I 2009 registrerte systemansvarlig en minimums produksjon på 5000 MW. Med et forbruk på rundt 8000 MW og en importkapasitet på godt over 4000 MW vurderer systemansvarlig et produksjonsnivå ned mot 4000 MW som realistisk. Redusert minimumsproduksjon innebærer redusert roterende effekt og redusert evne til å levere primær reserve til systemet.

I januar 2008, ved innføring av dagens marked for frekvensstyrte reserver, ble kravet til maksimal statikkinnstilling endret fra 6% til 12%. Dette var en grunnleggende betingelse for de endringer som ble foretatt i FoS ved siste revisjon og for etableringen av markedet for frekvensstyrte reserver. Et krav om høy grunnleveranse vil undergrave et marked for slike tjenester. Det norske kravet til primærreserver og reserver til salg utenlands skal primært anskaffes gjennom en markedsbasert ordning som synliggjør verdien av den norske reguleringsevnen. Vinterstid har det erfaringsmessig vært stor overleveranse (i forhold til nordiske krav) av primærreserver fra Norge, og det har vært nødvendig å redusere grunnleveransen for å få omsetning i markedet hele året. Etter Energi Norges oppfatning bør dette minimumskravet fjernes helt og alle reserver hentes fra markedet. Systemansvarlig erfarer at flere aktører har stilt om statikken til 12%, men uten å delta i markedet for frekvensstyrte reserver. Spesielt i perioder med lav produksjon fra norske vannkraftverk er systemansvarliges tilgang til primærreserven gjennom anmeldte kjøreplaner sterkt redusert.

Systemansvarlig har oppfattet dagens primær reserve marked inntil ganske nylig å være hensiktsmessig. Systemansvarlig ser imidlertid nå en situasjon hvor de kan få store problemer med å fremskaffe tilstrekkelig primær reserve (FNR).

På denne bakgrunn har systemansvarlig utarbeidet et forslag til hvordan primær respons for sommeren 2010 skal sikres og sendt ut varsel om vedtak om administrativ fastsettelse av statikkinnstilling.

I det etterfølgende redegjør Energi Norge for våre synspunkter i saken. Innledningsvis ønsker vi å kommentere prosessen og de krav som gjelder for systemansvarlig som offentlig forvaltningsorgan. Videre vil vi kommentere det konkrete vedtaket.

Statnett som forvalter av systemansvaret og forvaltningslovens bestemmelser

Statnett er gjennom egen konsesjon fra NVE utpekt som systemansvarlig for det norske kraftsystemet og gjennom lov og forskrift delegert fullmakt til å fatte enkeltvedtak iht. forvaltningsloven. Statnett, som systemansvarlig, er således underlagt lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). I denne sammenheng ønsker vi å minne om noen av de saksbehandlingsregler som gjelder.

§11 Veiledningsplikt

Forvaltningsorganene har derfor innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi partene og andre interesserte adgang til i ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte.

§16 forhåndsvarsling

Part som ikke allerede ved søknad eller annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som ansees påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sin tarv. Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon når mottaker uttrykkelig har godtatt dette.

§17 forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt.

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Systemansvarlig har så langt vi erfarer sendt ut elektronisk varsel om vedtak datert 08.06.2010. Med begrunnelse i driftssituasjonen varsler systemansvarlig en kort behandlingstid frem til endelig vedtak sendes ut. Frist for bemerkninger til varselet om vedtak ble således av systemansvarlig satt til torsdag 10. juni klokken 16:00.

Systemansvarlig arrangerte et møte om primærreserver med et utvalg av aktører torsdag 03.06.2010. I dette utvalget deltar de fleste aktivt i markedet for frekvensstyrte reserver. Systemansvarlig hadde i forbindelse med dette møtet utarbeidet et notat med forslag til hvordan situasjonen burde håndteres og som vi oppfatter å danne grunnlaget for systemansvarligs varsel om vedtak. Notatet var sendt ut noen dager i forveien. Så langt vi erfarer har ingen av de øvrige aktørene, som berøres av Systemansvarligs varsel om vedtak, mottatt denne informasjonen. Vi kan heller ikke se at informasjon om de tiltak Systemansvarlig vurderer ift. å utvikle markedet er sendt ut eller berørt i selve varslet.

Det utsendte underlaget og den svært knappe høringsfristen (2 dager) kan slik vi oppfatter det umulig innfri forvaltningslovens bestemmelser om at ”*Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som ansees påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sin tarv*”.

Videre uttrykker forvaltningsloven eksplisitt at ”*Det skriftlige forhåndsvarslet kan gis ved bruk av elektronisk kommunikasjon når mottaker uttrykkelig har godtatt dette.*”. Det fremgår ikke av varslet at slik godkjenning er innhentet.

Systemansvarlig har plikt til å løpende overvåke det norske kraftsystemet og driftssikkerheten i systemet, herunder utviklingen av magasinnivåer, muligheten for svært lav sommerproduksjon og tilgang til reserver. Vi forventer derfor at situasjonen og faren for utilstrekkelige reserver har vært kjent for systemansvarlig i noe tid. Vi stiller oss derfor undrende til hvorfor informasjonen og varslet om administrative markedsinngrep kommer så sent og med så kort høringsfrist. Inngrepet i seg selv er etter vårt syn uheldig og kunne med stor sannsynlighet vært unngått dersom problemstillingen hadde vært tatt opp bredere på et tidligere tidspunkt, ikke minst ift. tiltak for å forbedre eksisterende marked. Det er uheldig dersom manglende fremdrift i utviklingen av markedet fremtvinger behovet for systemkritisk vedtak, som er unntatt forvaltningslovens bestemmelser.

Vi oppfatter ikke systemansvarligs håndtering å ligge innefor forvaltningslovens bestemmelser og vi ber derfor systemansvarlig om en skriftlig redegjørelse av den forutgående prosessen som har ledet frem til vedlagte varsel. Redegjørelsen bør inneholde en beskrivelse av hvorfor varslet er kommet så sent og ikke kunne vært tatt opp på et langt tidligere tidspunkt.

Systemansvarliges varsel om vedtak

Systemansvarlig har etablert en rekke såkalte dialoggrupper for å diskutere med leverandører av systemtjenester videre utvikling av disse tjenestene. Etableringen av disse gruppene er forankret i NVEs merknader til innkomne høringsuttalelser ved siste forskriftsrevisjon av FoS datert 12. februar 2009 hvor NVE bla. skriver:

”NVE ber systemansvarlig om å styrke dialogen med representanter for bransjen, og om å reetablere egnede faste fora for dialog om utvikling av systemtjenester.”

NVE ber om at resultatene fra denne prosessen legges frem for NVE av systemansvarlig og representanter for aktørene før det foretas endringer i prinsippene for betaling av frekvensstyrte reserver.

Av den tilbakemelding vi har fått fra deltakerne i systemansvarligs dialoggruppe for primærreserver, har det fra deltakerne blitt påpekt flere forhold som vil forbedre og effektivisere dagens marked. I sitt notat lister systemansvarlig opp en rekke tiltak, som for øvrig ikke fremkommer av varsel om vedtak. Flere aktører har opplevd å ha hatt bud inne uten at systemansvarlig har valgt å kjøpe tjenestene. Dette skaper dessverre usikkerhet om systemansvarligs reelle motiver, og om systemansvarlig i første rekke ønsker å redusere sine innkjøpskostnader i den korte perioden hvor dette markedet har gode priser. Dersom det er en reell manko i markedene og det ikke er bud tilgjengelig, antar vi at systemansvarlig enkelt kan dokumentere dette. Så langt vi har erfart, har systemansvarlig ikke lagt frem slik dokumentasjon. Vi ber derfor systemansvarlig dokumentere nærmere manglende tilbud i ukes og døgnmarkedet og begrunne nærmere om og hvorfor evt. anmeldte bud i slike perioder ikke har blitt tatt i bruk.

Det har lenge vært kjent at likviditeten i døgnmarkedet er dårlig. NVE påpeker dette allerede i sine merknader til forskriftsendringen for FoS 12. Februar 2009. Til tross for dette har systemansvarlig tilsynelatende gjort lite for å legge bedre til rette for bud i dette markedet. Vi viser i denne forbindelse til forvaltningslovens §11 om veiledningsplikten. Gjennom bedre informasjon, tilrettelegging for aktørene og tilpasninger i markedssystemet, burde det vært mulig på et langt tidligere tidspunkt å bedre likviditeten og funksjonaliteten i markedet. Vi ber derfor systemansvarlig om å redegjøre for de tiltak som er gjennomført i 2009 for å legge til rette for økt likviditet og et mer velfungerende marked, herunder hvilke informasjons- og veiledningstiltak systemansvarlig har gjennomført overfor aktørene i denne sammenheng.

Systemansvarligs foreslåtte vedtak vil tvangsstyre mer NFR og DFR inn i systemet til en pris som systemansvarlig administrativt fastsetter. Dette innebærer at volumene systemansvarlig må kjøpe fra markedet reduseres, prisene reduseres for alle de aktive aktørene i markedet og systemansvarligs kostnader reduseres. Dette oppfatter vi som et uheldig markedsinngrep. Det fremkommer ikke av systemansvarligs varsel hvilke konsekvenser dette vil ha ift. reduserte kjøpsvolumer og prisvirkning i markedet. Vi ber derfor systemansvarlig redegjøre nærmere for de markedsmessige konsekvensene av et evt. vedtak.

Det er et paradoks at samtidig som systemansvarlig arbeider for å forbedre markedet, foreslås det tiltak som svekker det. For de aktørene som er aktive bidragsyttere i disse markedene vil vedtaket virke direkte demotiverende dersom systemansvarlig utvider grunnleveransen så lenge det er bud tilgjengelig i markedene. For de som i dag ikke er aktive, skaper det en ytterligere usikkerhet ift. systemansvarligs intensjoner om å skape et velfungerende marked og hvorvidt det vil være økonomisk fornuftig å delta i dette. Skal markedet fungere og utvikle seg er det avgjørende at aktørene har tillit til markedet og prisdannelsen. Systemansvarlig bør derfor ikke gripe inn med administrative virkemidler som overstyrer prisfastsettelsen i markedet før alternative tiltak er utprøvd.

Etter vårt syn bør systemansvarlig i større grad informere om utfordringene og mulighetene som dette markedet kan gi for potensielle leverandører, før de griper inn med administrative tiltak. Energi Norge bidrar gjerne i så henseende, men har ikke blitt forespurt av systemansvarlig om dette. Vi mener at grep

for å sikre bedre deltakelse og funksjonaliteten i markedet, slik det er beskrevet i systemansvarligs notat, bør gjennomføres før evt. administrative tiltak fattes og ikke samtidig.

Når det gjelder endret godtgjørelse for grunnleveranse vil vi vise til NVEs merknader til innkomne høringsuttalelser ved siste forskriftsrevisjon av FoS datert 12. februar 2009. ”Betalingen skal fastsettes med utgangspunkt i forskriftens overordnede bestemmelser om bruk av markedsmessige prinsipper. Betaling basert på markedsmessige prinsipper betyr at når det er overskudd av produktet, vil prisen bli svært lav eller tilnærmet null.” Dette må også innebære at når det er knapphet på produktet kan prisen bli høy og stigende med økende knapphet. Dagens grunngodtgjørelse for en innstilling på 12% er skjønsmessig fastsatt av systemansvarlig og i beste fall basert på en antakelser om kostnader sett over året, hvor betalingsvilligheten er svært lav over store deler av året. Det innebærer at en utvidet leveranse i de perioder hvor det forventes knapphet bør være tilsvarende høy. Vi ber derfor systemansvarlig om å redegjøre for hvorfor godtgjørelsen kun økes fra 2 kr/MW/h til 3 kr/MW/h i perioden med krav til maks statikkinnstilling på 6% og hva grunnlaget for denne satsen er basert på.

Utvikling av et velfungerende marked må baseres på tillitt til at markedet får virke uten administrative inngrep fra systemansvarlig. Vi mener derfor at systemansvarlig bør gjennomføre følgende tiltak i prioritert rekkefølge, før administrative tiltak gjennomføres:

- Tilpasse markedene bedre til aktørenes behov og endre dagens marked slik at terskelen for deltakelse senkes.
 - Utvikle et felles anmeldings- og markedssystem.
 - Tilby opplæring og øke informasjonsflyten til aktørene.
 - Gjennomføre minstekjøp i døgnmarkedet (slik systemansvarlig selv foreslår).
 - Introdusere 2 anmeldingsrunder i ukemarkedet (slik systemansvarlig selv foreslår).
- Sende informasjon om disse endringer direkte til alle aktuelle leverandører og NVE.
- Informere om endringene på systemoperatørforumet 16.juni 2010.

Dersom det fortsatt mangler bud og situasjonen er systemkritisk har systemansvarlig nødvendige fullmakter til å fatte systemkritisk vedtak for å sikre tilstrekkelig roterende reserver.

Avslutningsvis vil vi støtte etableringen og en videre utvikling av et marked for primærreserver. Likeledes vil vi oppfordre alle våre medlemmer som leverer slike tjenester om å delta aktivt i markedet under den forutsetning at det er økonomisk lønnsomt. Flere av de som allerede er aktive deltakere sliter med lønnsomheten. Systemansvarlig bør derfor aktivt stimulere til at det blir attraktivt å delta i markedet og slik sett tiltrekke seg større volumer.

Vennlig hilsen
Energi Norge



Einar Westre
Direktør nett og marked



Hans Olav Ween
Næringspolitisk rådgiver - kraftsystemer

Kopi: NVE