



Notat

Til: Olje- og energidepartementet

Fra: RME

Ansvarlig: Kjetil Lund

Dato: 22.08.2022

Saksnr.: 202214641

Arkiv:

Kopi:

Svar på oppdrag - Handlingsrom for tiltak knyttet til overføring av kraft til utlandet

Innledning

Reguleringsmyndigheten for energi i NVE (RME) mottok den 10. august 2022 et oppdrag fra Olje- og energidepartementet, hvor RME ble bedt om å vurdere handlingsrommet for eventuelle ekstraordinære tiltak som kan tenkes satt i verk for å begrense kraftoverføringen til utlandet eller andre restriksjoner på overføring av elektrisk kraft, dersom det skulle bli nødvendig for å sikre nasjonal forsyningssikkerhet for strøm. RME ble videre bedt om å gi en vurdering av hvordan eventuelle tiltak vil kunne utformes og hvilke rettslige rammer og relevante unntak som gjelder.

Som et forvaltningsorgan utøver RME sin myndighet i Norge basert på norsk rett, dette omfatter også norsk regelverk som gjennomfører EØS-rettslige forpliktelser. I tråd med bestillingen beskriver vi noen rammer i folkerettslig regelverk som til dels går utover det regelverket RME fører tilsyn med overfor norske aktører. Det gjøres i tråd med bestillingen og for å bidra til best mulig beskrivelse av relevant internasjonalt regelverk, til bruk for videre vurderinger av handlingsrom og ulike alternativer. Vurderingene som fremkommer her er våre råd og innspill, ikke endelige vurderinger eller konklusjoner i noen konkret sak.

RME har lagt til grunn at formålet med å innføre eventuelle tiltak for å begrense kraftoverføringen til utlandet er å ivareta norsk forsyningssikkerhet. I den forbindelse vil vi påpeke at forsyningssikkerhet kan dreie seg om både energisikkerhet, effektsikkerhet og driftssikkerhet. Vi har lagt til grunn at det først og fremst er hensynet til energisikkerhet departementet viser til i sin bestilling.

Vi vil i del 1 særlig redegjøre for bestemmelsene om fritt varebytte i EØS-avtalen, og de vilkår som må være oppfylt for at en restriksjon på handel av elektrisitet kan være lovlig etter EØS-avtalen. Ettersom vi er bedt om å redegjøre for unntaksbestemmelser, vil vi også redegjøre for hvilke vilkår som må være oppfylt for å kunne innføre eventuelle nasjonale beskyttelsestiltak.

I del 2 vil vi gi en oversikt over sektorlovgivningen for energimarkedet og systemdrift, og kravene som stilles til kapasitetsfastsettelse på mellomlandsforbindelser. Her vil vi også redegjøre for beredskapsregelverket som gjelder i EU, og som landene rundt oss er bundet av i dagens situasjon. Til slutt vil vi omtale elmarkedsdirektivet artikkel 42 som inneholder en bestemmelse som åpner for beskyttelsestiltak i visse situasjoner.

I del 3 vil vi gi en oversikt over de delene av handelsavtalene inngått mellom Norge og Storbritannia som vil være relevante for tiltak som rammer handel av elektrisitet over mellomlandsforbindelsen mellom Norge og Storbritannia (NSL).

I del 4 vil vi til slutt gi en oversikt over tekniske og praktiske problemstillinger knyttet til tiltak som retter seg mot overføringskapasitet til utlandet. Videre gir vi her vår overordnede vurdering av et tiltak som innebærer restriksjoner på eksport av elektrisitet. Vi omtaler også mulige tiltak rettet mot produsenter som etter RMEs vurdering også kan utredes.

Oppsummering

Utgangspunktet i EØS-avtalen er at det skal være fri flyt av varer i det indre markedet. Elektrisitet er en vare som er omfattet av EØS-avtalen. Hovedprinsippene om fri flyt av varer er videreført i sektorlovgivningen for energimarked og systemdrift.

Utgangspunktet i grensehandelsforordningen¹, som er tatt inn i norsk rett, er at maksimal handelskapasitet skal gjøres tilgjengelig på mellomlandsforbindelser, hensyntatt driftssikkerhet. I sektorlovgivningen er det altså åpnet for at handelskapasiteten på mellomlandsforbindelser kan reduseres, gitt at reduksjonen er begrunnet i driftsmessige forhold. RME ser ikke at det i dag finnes rettslig grunnlag i sektorlovgivningen til å pålegge Statnett å fastsette handelskapasitet på mellomlandsforbindelser etter andre kriterier enn dette.

Elmarkedsdirektivet² artikkel 42 åpner for at det kan iverksettes beskyttelsestiltak i gitte situasjoner. Det er uklart om denne bestemmelsen kan anvendes som hjemmel for å iverksette tiltak som retter seg mot energisikkerhet. Etter RMEs oppfatning er dette en hjemmel som åpner for kortsiktige krisetiltak, men ikke for langvarige tiltak for å ivareta energisikkerhet. Tiltak etter denne bestemmelsen skal varsles de andre medlemsstatene og ESA. ESA kan også beslutte at tiltaket skal endres eller oppheves dersom det virker konkurransevridende og påvirker handelen negativt i et omfang som strider mot felles interesser.

Et tiltak som direkte retter seg mot reduksjon av eksport til utlandet, vil i utgangspunktet være en eksportrestriksjon. Eksportrestriksjoner er etter EØS-avtalen artikkel 12 i utgangspunktet forbudt. EØS-avtalen artikkel 13 åpner imidlertid for at enkelte eksportrestriksjoner kan være lovlige. Vilkårene for at en eksportrestriksjon kan være lovlig, er at tiltaket har et legitimt formål, og at tiltaket er nødvendig, egnet og forholdsmessig. En vurdering av hvorvidt et tiltak overholder disse EØS-rettslige kravene må være helt konkret, basert på den konkrete innretningen av tiltaket og den faktiske konteksten på det aktuelle tidspunktet. Hensynet til et lands energisikkerhet er ansett som et legitimt formål i EØS-retten. Hensynet til å beskytte egne borgere mot høye priser er derimot ikke ansett som et legitimt formål.

I tillegg til at eksportrestriksjoner kan være lovlige etter EØS-avtalen artikkel 13, åpner EØS-avtalen artikler 112 og 25 for at det kan iverksettes beskyttelsestiltak i særlige tilfeller. Disse bestemmelsene er snevre unntaksbestemmelser, og det er en høy terskel for at disse kommer til anvendelse. For tiltak iverksatt etter disse bestemmelsene er det også i utgangspunktet et prosessuelt krav om forhandling i EØS-komiteén før et slikt tiltak iverksettes.

¹ Forordning (EF) nr. 714/2009, inntatt i norsk rett ved forskrift av 20. desember 2006 nr. 1563 om vilkår for tilgang til nett for utveksling av elektrisk kraft over landegrensene

² Direktiv (EF) 2009/72, inntatt i norsk rett

Vi har ikke foretatt en vurdering av mulige konkrete utforminger av tiltak som retter seg direkte mot eksport av elektrisitet. Vi har imidlertid identifisert flere forhold ved direkte eksportrestriksjoner som etter RMEs vurdering bør utredes grundig før et slikt tiltak eventuelt utformes og iverksettes. Dette knytter seg hovedsakelig til hvordan et slikt tiltak vil påvirke produsentenes vanndisponering, Norges importmuligheter, og særlig driften av det nordiske synkronområdet.

RME vil understreke viktigheten av at en eventuell eksportrestriksjon utformes i tråd med EØS-regelverkets bestemmelser, og er godt forankret hos våre omkringliggende land. Dersom en eventuell norsk eksportrestriksjon fører til mottiltak fra andre land, kan virkningen av tiltaket være at forsyningssikkerheten vår svekkes, snarere enn styrkes. Videre er det viktig at en eventuell eksportrestriksjon utformes slik at den ikke under gitte forhold stimulerer til økt kraftproduksjon, noe som også vil kunne svekke forsyningssikkerheten i Norge. Dersom det for eksempel forventes at tiltaket skal innføres på et gitt tidspunkt, for en bestemt fyllingsgrad, eller når andre forhåndsbestemte kriterier er oppfylt, kan dette isolert sett gi produsenter insentiv til å produsere mer før en eventuell restriksjon inntreffer enn de normalt ville gjort.

Etter det vi er kjent med, har ikke noen andre europeiske land iverksatt eksportrestriksjoner for å ivareta energisikkerheten i den aktuelle situasjonen. Det er dermed lite erfaringsgrunnlag å trekke på i vurderingene vi gjør. Terskelen for at et tiltak som innebærer en direkte eksportrestriksjon vil være egnet og nødvendig, både faktisk og juridisk, vil etter vår vurdering være høyere dersom det finnes andre alternative tiltak som mer målrettet kan ivareta forsyningssikkerheten. En mer begrenset ordning vil trolig lettere kunne vurderes som legitim enn en mer omfattende ordning. En mer begrenset ordning vil trolig også i mindre grad skape utilsiktede virkninger i kraftsystemet.

Fordi virkningene av eventuelle tiltak er så usikre, mener vi det er viktig å få vurderinger og synspunkter fra andre relevante fagmyndigheter, interesseorganisasjoner, Statnett, aktørene i kraftbransjen og andre interesserte.

De første rapportene fra den nylig etablerte rapporteringsordningen for produsenter i Sør-Norge viser at det for tiden produseres svært lite vannkraft fra magasiner som er relevante for forsyningssikkerheten til vinteren og våren. Gitt at det ikke produseres kraft fra slike magasiner, vil ytterligere politiske tiltak – enten eksportrestriksjoner eller andre tiltak – ha begrenset virkning for forsyningssikkerheten.

1 Del 1 – EØS-avtalen

1.1 Hovedreglene i EØS-avtalen

I dette punktet beskriver vi generelle EØS-rettslige rammer og relevante unntak som kan være anvendelige for eventuelle ekstraordinære tiltak utformet for å sikre energisikkerhet i Norge. Vi oppfatter at vi er bedt om å beskrive relevante regler, heller enn å trekke klare konklusjoner.

Vi beskriver først de alminnelige EØS-rettslige reglene som omhandler de fire friheter og konkurransereglene i punkt 1.2 – 1.4. Lojalitetsplikten i EØS avtalen art. 3 tilsier at den norske stat har et særlig ansvar for å sikre at den statlige reguleringen ikke kommer i konflikt med EØS-retten. Vi oppfatter at det er handlingsrom til å vedta tiltak som skal sikre nasjonal forsyningssikkerhet etter disse reglene. Det er imidlertid viktig å velge tiltak som er egnet til å nå målet, og som i minst mulig grad griper inn i det indre markedet. En restriksjon på adgang til å eksportere kraft griper direkte inn i

den frie flyten av kraft i det indre markedet, og har også en direkte innvirkning på forsyningssikkerheten i andre land.

I punkt 1.5 beskriver vi reglene om beskyttelsestiltak. Dette er regler som i liten grad er anvendt, og som vi oppfatter er mer vanlige i frihandelsavtaler. Å vedta ensidige beskyttelsesmekanismer som går ut på å begrense eksport står i en spenning til EØS-avtalens formål om å skape et effektivt indre marked. Vi oppfatter at terskelen for å anvende slike tiltak er høy. Mens reglene om fri vareflyt er velkjente og anvendt i praksis, faller slike beskyttelsestiltak på utsiden av det ordinære rammeverket i EØS-avtalen. Dersom slike tiltak møtes av mottiltak fra andre land, kan virkningen bli negativ for vår forsyningssikkerhet.

De rettslige begrensningene må også vurderes helt konkret ut fra den faktiske utformingen av et tiltak. Vår redegjørelse i dette kapitlet blir følgelig på et generelt nivå. Vår vurdering vil ikke kunne behandle eller forutse alle relevante problemstillinger, men vi forsøker å trekke frem vurderingstemaer som peker seg ut som særlig relevante. Når vi vurderer ulike alternative fremgangsmåter for å sikre forsyningssikkerheten i punkt 4 under, vil vi også peke på relevante problemstillinger knyttet til enkelte løsninger.

1.2 Restriksjoner på eksport av elektrisitet er i utgangspunktet forbudt etter EØS-avtalen

Reglene om fri flyt er utformet som generelle forbud mot nasjonale tiltak som kan innebære hindringer på den frie bevegelsen av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital.³ Bestemmelsene om fritt varebytte kommer til anvendelse på handel med elektrisitet etter EØS-avtalen art. 8. Dersom staten velger å begrense krafteksport, vil det kunne oppstå spørsmål om hvorvidt norsk regulering er forenelig med de fire friheter, og da særlig med fri flyt av varer.⁴

Hovedreglene om fri flyt begrenser nasjonale myndigheters adgang til å legge restriksjoner på grensekryssende handel, se punkt 1.2.1 under. Men fra dette utgangspunktet gjelder det et viktig unntak, dette beskriver vi i punkt 1.2.2.

1.2.1 Restriksjonsbegrepet

Av EØS-avtalen art. 12⁵ fremgår det:

³ Etter hvert som sekundærretten er blitt utviklet i EØS-retten, vil disse bestemmelsene i den generelle EØS-retten få mindre betydning. I denne konkrete bestillingen er vi bedt om å vurdere handlingsrommet for regler som knytter seg til restriksjoner på overføring av kraft av hensyn til forsyningssikkerhet. Sekundærretten inneholder detaljerte regler som stiller krav til kapasitetsfastsettelse, dette er beskrevet i punkt 2 under. Spørsmålet blir da om primærretten likevel kommer til anvendelse, eller om sekundærretten regulerer spørsmålet uttømmende. Det er andre rettsakter som ikke er inkludert i EØS-avtalen, som kommer til anvendelse i beredskapssituasjoner i kraftsystemet, se punkt 2.6 under. EØS-retten er dermed ikke uttømmende på dette punktet. Vi antar at EØS-retten grunnregler om fri vareflyt kommer til anvendelse, men vi presiserer at dette er et komplisert spørsmål som vi har hatt begrenset tid til å vurdere.

⁴ Forbudet mot diskriminering i EØS art. 4 er et sentralt prinsipp i EØS-retten og favner vidt. I tråd med etablert praksis blir imidlertid ikke dette forbudet anvendt dersom mer spesifikke bestemmelser i EØS-avtalen kommer til anvendelse, jf. Fredriksen og Mathisen, EØS-rett, fjerde utgave, punkt 2.1, med videre henvisninger til rettspraksis. Vi vil dermed ikke gå nærmere inn på artikkel 4 i dette notatet.

⁵ Selv om EFTA-statene ikke er direkte bundet av EU-retten, påvirkes de likevel av EU-domstolens rettspraksis. Dette følger av EØS-avtalens fjerde betraktning, som sier at homogenitet mellom EU- og EFTA-statene skal etterstrebes, samt artikkel 1 og protokoll 35 i EØS-avtalen. Det er derfor relevant å se på også EU-domstolens

“Kvantitative eksportrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning skal være forbudt mellom avtalepartene.”

Begrepet «tiltak» i EØS art. 12 skal tolkes vidt, og omfatter ikke bare nasjonale lover og forskrifter, men også enkeltvedtak, forvaltningspraksis og enkeltstående handlinger, både fra sentrale og lokale offentlige myndigheter i vid forstand.

For å avgjøre om et tiltak innebærer en restriksjon i EØS-rettslig forstand, må det inngrepet som tiltaket gjør i grunnfrihetene vurderes. Man må vurdere om det nasjonale tiltaket faktisk har den virkning å hindre flyt i det interne markedet og om tiltaket forskjellsbehandler varer i det nasjonale og interne markedet.⁶

Et tiltak som direkte reduserer eksport av kraft til utlandet, vil etter RMEs vurdering være en eksportrestriksjon som er i strid med hovedregelen i EØS-avtalen artikkel 12.

Gitt at tiltaket utgjør en restriksjon i EØS-rettslig forstand, er det i utgangspunktet i strid med EØS-avtalen, men restriksjonen kan begrunnes i legitime hensyn definert i EØS-retten.

1.2.2 Forsyningssikkerhet er et legitimt hensyn

Det følger av EØS art. 13 at forbudet mot kvantitative eksportrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning ikke kommer til anvendelse dersom en restriksjon er «*begrunnet ut fra hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs liv og helse, plantelivet, nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi eller den industrielle eller kommersielle eiendomsrett.*» Bestemmelsen åpner dermed opp for at et tiltak som er omfattet av regelen om kvantitative eksportrestriksjoner etter EØS art. 12, likevel kan være lovlige.

Listen av legitime formål for unntak er ikke uttømmende, og bestemmelsen må tolkes i lys av EFTA- og EU-domstolens rettspraksis.

I Hidroelectrica-dommen vurderte EU-domstolen om et krav i rumensk lovgivning om at produsenter skulle tilby all produksjon på en nasjonal handelsplattform var en restriksjon som hadde tilsvarende virkning som en kvantitativ eksportbegrensning.⁷ EU-domstolen la til grunn at «*...protection of a secure energy supply can constitute a ground of public security within the meaning of Article 36 TFEU*», og viste til tidligere praksis. Domstolen beskriver ikke i hvilke tilfeller dette hensynet kan anvendes, men generaladvokaten uttrykker i sin uttalelse at det må være adgang til å «*prevent exports of electricity in emergencies caused by exceptional circumstances.*»

praksis som omhandler EU-rettslig motstykke til EØS-avtalens Art. 12 i Traktaten om Den Europeiske Unions Virkemåte (TEUV) art. 35».

⁶ Vi går ikke nærmere inn på utviklingen i domstolspraksis knyttet til restriksjonsbegrepet, men viser til vurderinger i bl.a. Finn Arnesen (red.) mfl., *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*, Universitetsforlaget, 2018 s. 337, Juridika (kopiert 17. august 2022).

⁷ Jf. ANRE. vSocietatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA, C-648/18

EØS-retten åpner dermed for at kvantitative eksportrestriksjoner eller tiltak med tilsvarende virkning, kan være begrunnet i hensynet til forsyningssikkerhet. EU-domstolen presiserer at det ikke er et legitimt hensyn å vedta slike restriksjoner for å skjerme nasjonale markeder for prisøkninger.⁸

1.2.3 Tiltaket må være egnet, nødvendig og forholdsmessig

I tillegg til kravet om et legitimt formål, stilles det et krav til at tiltaket er «*proportionate to the legitimate objective pursued*», slik EU-domstolen formulerer det i Hidroelectrica-dommen. Dette innebærer at tiltaket må være egnet til å oppnå målet med tiltaket, være nødvendig og forholdsmessig. Dette er kumulative krav som må være oppfylt dersom et nasjonalt tiltak som begrenser kraftflyt skal være forenelig med EØS-retten.

Det første steget i proporsjonalitetsvurderingen er dermed en vurdering av om restriksjonen er egnet til å oppnå det legitime formålet. Egnethetskriteriet vil være oppfylt dersom et eventuelt tiltak for å begrense kraftoverføringen til utlandet viser seg å være tjenlig som middel til å nå det fastsatte målet om nasjonal forsyningssikkerhet.⁹

Det neste steget i proporsjonalitetsvurderingen er å vurdere om tiltaket er nødvendig for å oppnå de legitime formålene, og at disse formålene ikke kan oppnås like effektivt ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandel i EØS.

Nødvendighetskriteriet vil ikke være oppfylt dersom det finnes andre mindre inngripende tiltak, som også vil ha den virkning at målsettingene oppnås fullt ut.¹⁰

Vi antar at kravet til nødvendighet er relevant i dagens situasjon i energimarkedet. Det er allerede vedtatt en midlertidig rapporteringsordning for produksjon av regulerbar kraft. De første rapportene tyder på at denne ordningen har en effekt. Videre har NVE bedt Statnett SF (heretter Statnett) om å utrede behovet for fremtidige SAKS-tiltak. Ved innføring av en eventuell eksportrestriksjon oppfatter vi at norske myndigheter må godtgjøre at det er nødvendig med ytterligere tiltak.

Forholdsmessighet i snever forstand er det tredje og siste steget i proporsjonalitetsvurderingen som må være oppfylt dersom en eksportrestriksjon skal være forenelig med EØS-retten. Vurderingstemaet er om det nasjonale tiltaket er for inngripende til tross for at det er nødvendig for å oppnå målet til medlemsstaten.¹¹ Ettersom en eksportrestriksjon griper så direkte inn i det EØS-rettslige formålet om å skape et indre marked, så må det regnes som et inngripende virkemiddel. Vi antar at virkningen av en eksportrestriksjon på øvrige stater og det indre markedet som sådan, vil være et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen.

1.3 EØS-avtalen art. 10

I punkt 4 omtaler vi et mulig tiltak som innebærer at det ilegges en avgift på regulerbar produksjon i den hensikt å redusere produksjonen av kraft i det aktuelle området.

Av EØS art. 10 fremgår det:

⁸ Se C-648/18, premiss 42 og 43.

⁹ Vurderingstema nevnt i sak C-539/11 [A5] Ottica New Line (47)

¹⁰ EFTA-domstolens uttalelse E-3/06 Ladbrokes (58)

¹¹ Sak C-126/15 [A5] Kommisjonen mot Portugal (64) og (81-90)

«Toll på import og eksport og avgifter med tilsvarende virkning skal være forbudt mellom avtalepartene. Med forbehold for de bestemmelser som er fastsatt i protokoll 5, skal dette gjelde også fiskaltoll.»

Formålet med forbudet er å ivareta og sikre de frie varebevegelser. I sak 24/68 Commission v Italia/Statistical Levy, definerte EU-domstolen «avgift med tilsvarende virkning som toll», til å være enhver økonomisk avgift som er innført på en nasjonal eller fremmed vare fordi det krysser en grense, uavhengig av størrelse og utforming. Det er ikke nødvendig at avgiften er ment å virke proteksjonistisk. I del 4 under vurderer vi om det er mulig å ilegge en avgift på regulerbar produksjon i den hensikt å redusere produksjonen av kraft i det aktuelle området. Det er vanskelig på generelt grunnlag å vurdere om art. 10 kan komme til anvendelse, men ettersom en slik avgift ikke vil skille på om man er i import- eller eksportsituasjon, så antar vi at art. 10 ikke vil komme til anvendelse på en slik avgift vi skisserer i punkt 4.

Til forskjell fra artikkel 12 som forbyr eksportrestriksjoner, men hvor det åpnes for unntak etter artikkel 13, så er det ikke adgang til unntak fra forbudet i art. 10.¹²

1.4 Konkurransbestemmelsene

Dersom norske myndigheter gir eksklusive rettigheter til den systemansvarlige eller andre foretak, må myndighetene påse at foretakets utøvelse av virksomheten ikke utgjør et brudd på EØS-konkurransereglene, eller det generelle diskrimineringsforbudet i EØS-avtalen art. 4. Denne plikten følger av EØS artikkel 59 nr. 1. Bestemmelsen fastsetter at Norge skal avstå fra tiltak som pålegger den systemansvarlige eller andre foretak som tildeles særlige rettigheter, å bryte EØS-avtalen.

Artikkel 59 nr. 2 inneholder et unntak fra dette, som særlig kan få betydning for anvendelsen av konkurransereglene i EØS-avtalen del IV. Unntaket gjelder der den systemansvarlige eller andre foretak i tilstrekkelig eksplisitt grad pålegges en oppgave som kan sies å være av allmenn økonomisk betydning. Dersom anvendelse av konkurransereglene eller andre relevante regler, rettslig eller faktisk hindrer den systemansvarlige eller det andre foretaket i å utføre en slik pålagt oppgave, kan man etter en nærmere vurdering la være å anvende konkurransereglene eller de øvrige aktuelle regler (“state compulsion”).

Anvendelsen av et slikt unntak betinger blant annet at utviklingen av samhandelen ikke påvirkes i et omfang som strider mot EØS-avtalepartenes interesser.

Ved behov bør det undersøkes om den systemansvarlige eller andre aktuelle foretaks utførelse av eventuelle pålagte oppgaver nødvendigvis vil umuliggjøre anvendelse særlig av konkurransereglene. I så fall må både pålegget og oppgaven være av en slik karakter at de oppfyller de strenge vilkårene i artikkel 59 for tilsidesettelse av de aktuelle regler.

1.5 Ensidige beskyttelsestiltak i EØS-avtalen

Gitt at norske myndigheter ønsker å iverksette tiltak som i utgangspunktet kommer i strid reglene om fri flyt av varer, konkurransebestemmelser eller andre bestemmelser i EØS-avtalen, så er det enkelte spesielle og generelle hjemler som kan påberopes for iverksettelse av ensidige beskyttelsestiltak.

¹² Se Finn Arnesen, Halvard Haukeland Fredriksen, Hans Petter Graver, Ola Mestad, Christoph Vedder, *Agreement on the European Economic Area (2018)*, s. 286

1.5.1 EØS artikkel 112 er en snever unntaksbestemmelse

EØS-avtalens artikkel 112 inneholder en bestemmelse om generelle beskyttelsestiltak:

«Dersom alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter som kan vedvare, er ferd med å oppstå i en sektor eller innen et distrikt, kan en avtalepart ensidig treffe egnede tiltak på de vilkår og etter den fremgangsmåte som er fastsatt i artikkel 113.

Slike beskyttelsestiltak skal med hensyn til omfang og varighet begrenses til det som er strengt nødvendig for å rette opp situasjonen. Det skal fortrinnsvis velges tiltak som forårsaker minst mulig forstyrrelser for denne avtales funksjon.

Beskyttelsestiltak skal gjelde overfor alle avtaleparter.»

Første ledd stiller krav om at alvorlige konsekvenser som kan vedvare, er i ferd med å oppstå. Bestemmelsen kan dermed ikke anvendes ved alvorlige, men kortvarige situasjoner.

Vi oppfatter at vilkåret om alvorlige økonomiske eller samfunnsmessige konsekvenser er svært strengt. Kravet blir i juridisk litteratur betegnet som «*very strict*» ifølge Arnesen m.fl. med videre henvisninger.¹³ Etter EØS art. 1 er formålet med EØS-avtalen å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene. I henhold til lojalitetsplikten i artikkel 3 skal avtalepartene avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av denne avtales mål i fare. Å anvende ensidige beskyttelsestiltak står i en spenning til formålet om å realisere det indre markedet. Det er antakelig derfor det legges til grunn i kommentarutgaven til EØS-avtalen at «*The object and purpose of the EEA Agreement – the inclusion of the EFTA States in the EU internal market – leaves little room for general safeguard measures.*»¹⁴

Artikkel 112 har ingen tilsvarende bestemmelse i EUs traktater, men slike «safeguard measures» er ifølge Arnesen m.fl. mer alminnelige i frihandelsavtaler enn i komplekse samarbeidsavtaler som EØS-avtalen. Ensidige beskyttelsestiltak som forankres i EØS artikkel 112, er følgelig tiltak som faller på utsiden av det ordinære rammeverket i EØS-avtalen.

Arnesen m.fl. skriver i kommentarutgave til EØS-avtalen at «*the provisions of Article 112(1) also cover the situation in a given area*». Vi antar dermed at dette må innebære at «alvorlige økonomiske [eller] samfunnsmessige (..) vanskeligheter» i en begrenset del av Norge, for eksempel enkelte av budområdene, kan oppfylle vilkåret etter første ledd.

Bestemmelsen har vært anvendt av et land én gang, i 1998 av Liechtenstein, for å begrense fri flyt av personer i landet, ved å stille krav om forutgående tillatelse for EØS-borgere for å oppholde seg og arbeide i landet. Ingen avtaleparter klaget, men det var allerede uttrykt i en «joint review» etter protokoll 15 at Liechtenstein hadde behov for overgangsordninger. Vår oppfatning er at denne tidligere anvendelsen av EØS art. 112 har begrenset overføringsverdi i dagens situasjon.

Gitt at grunnvilkåret om alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter er oppfylt, har en medlemsstat adgang til å treffe «egned» tiltak, i henhold til prosessuelle regler som fremkommer i EØS art. 113.

¹³ Jf. m.fl., Agreement on the European Economic Area – A commentary (2018),

¹⁴ Finn Arnesen (red.) mfl., *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*, Universitetsforlaget, 2018 s. 923, Juridika (kopiert 10. august 2022)

Dersom en avtalepart treffer beskyttelsestiltak, stiller art. 112 annet ledd krav om at tiltakene «*med hensyn til omfang og varighet begrenses til det som er strengt nødvendig for å rette opp situasjonen.*» Videre skal det «*fortrinnsvis velges tiltak som forårsaker minst mulig forstyrrelser for denne avtales funksjon.*» Dette er en proporsjonalitetstest, og det stilles krav om at man skal velge beskyttelsestiltak som er minst skadelig for det indre markedet.

Videre, av EØS artikkel 112 tredje ledd følger det at beskyttelsestiltaket skal gjelde overfor alle avtaleparter. Tredje ledd sikrer ikke-diskriminering og solidaritet mellom avtalepartene, og innebærer at staten som anvender slike ensidige beskyttelsestiltak ikke kan spisse tiltakene til å gjelde f.eks. eksport til ett land. I kommentarutgaven til EØS-avtalen er det også trukket frem som en fordel at «*the erga omnes effect of safeguard measures taken under Art. 112 is that it must be presumed to raise the bar for any Contracting Party tempted to take safeguard measures, thus facilitating the inclusion of the EFTA States in the EU internal market where unilateral measures of this kind have no place.*»¹⁵

Dette reiser spørsmålet om art. 112 tredje ledd innebærer at eventuelle eksportrestriksjoner hjemlet i art. 112 må anvendes på alle utenlandsforbindelser. Det er så vidt vi kjenner til få kilder som beskriver hvordan art. 112 tredje ledd skal anvendes. Dette er praktisk viktig i energimarkedet fordi det i så fall gjør ensidige beskyttelsestiltak etter art. 112 til et lite presist virkemiddel. Dette bør vurderes nærmere.

EØS art. 114 første ledd hjemler en adgang for de andre avtalepartene til å treffe mottiltak overfor et beskyttelsestiltak, dersom beskyttelsestiltaket «*fører til manglende likevekt mellom rettigheter og forpliktelser*» etter EØS-avtalen. Slike mottiltak må være «*strengt nødvendige*» for å gjenopprette likevekten i avtalen, og stå i forhold til beskyttelsestiltaket. Også her er det en føring om å velge mottiltakene som forårsaker «*minst mulig forstyrrelser for hvordan EØS-avtalen virker*».

Etter art. 114 annet ledd gis de prosessuelle reglene for beskyttelsestiltak anvendelse, se under. Fredriksen uttaler i kommentarutgaven til EØS-avtalen at «*the real limit on the use of safeguard measures lies in the risk of rebalancing measures under Art. 114 and, more generally, the Contracting Parties' common interest in maintaining the EEA as more akin to the EU internal market than to a traditional free trade zone.*»

1.5.2 EØS-avtalen artikkel 25 hjemler særskilte beskyttelsestiltak ved varemangel

EØS-avtalen inneholder en særskilt hjemmel til å innføre beskyttelsestiltak i artikkel 25 (b):

«*Når overholdelse av bestemmelsene i artikkel 10 og 12 fører til (...)*

b) en alvorlig mangel på eller fare for alvorlig mangel på en vare som har avgjørende betydning for den eksporterende avtalepart, og når de situasjoner som er nevnt ovenfor, fører til eller sannsynligvis vil føre til betydelige vanskeligheter for den eksporterende avtalepart, kan denne avtalepart treffe egnede tiltak i samsvar med de fremgangsmåter som er fastsatt i art. 113.»

Overholdelse av kravet til fritt varebytte må dermed «føre til» en alvorlig mangel av avgjørende betydning for den eksporterende avtaleparten. Det er naturlig å tolke bestemmelsen slik at det må være en årsakssammenheng mellom eksport og den alvorlige mangelen på en essensiell vare. I tillegg er det

¹⁵ Finn Arnesen (red.) mfl., *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*, Universitetsforlaget, 2018 s. 923, (kopierte 12. august 2022)

stilt et ytterligere krav om at situasjonen fører til, eller sannsynligvis vil føre til, «betydelige vanskeligheter» for den eksporterende avtalepart. Bull gir uttrykk for at dette tilleggsvilkåret tilfører lite utover kravet om at det må være en «alvorlig mangel» på varer av «avgjørende betydning».¹⁶

Artikkel 25 henviser til de samme prosessuelle kravene i artikkel 113, som gjelder for artikkel 112. Bestemmelsen henviser imidlertid ikke til artikkel 114 som gir andre stater adgang til å treffe mottiltak, slik det er åpnet for etter art. 112.

På samme måte som beskyttelsestiltak etter EØS art. 112, vil tiltak som formelt forankres i EØS art. 25 (b) være et tiltak som faller på utsiden av det ordinære rammeverket i EØS-avtalen.

1.5.3 Det må oppnås enighet i EØS-komiteen om eventuelle beskyttelsestiltak

Dersom EØS artikkel 25 (b) eller 112 anvendes, er det angitt særskilte prosessuelle regler for å sette tiltakene i verk. Disse fremkommer av EØS artikkel 113:

«1. En avtalepart som overveier å treffe beskyttelsestiltak etter artikkel 112, skal uten opphold meddele dette til de andre avtaleparter gjennom EØS-komiteen og gi alle relevante opplysninger.

2. Avtalepartene skal straks innlede rådslagninger i EØS-komiteen med sikte på å finne en løsning som kan godtas av alle parter.

3. Avtaleparten kan ikke treffe beskyttelsestiltak før en måned etter tidspunktet for meddelelsen etter nr. 1, med mindre rådslagningene etter nr. 2 er avsluttet før utløpet av den nevnte frist. Når spesielle omstendigheter nødvendiggjør et øyeblikkelig inngrep som utelukker en forutgående undersøkelse, kan vedkommende avtalepart uten opphold iverksette de beskyttelsestiltak som er strengt nødvendige for å rette opp situasjonen.

For Fellesskapets vedkommende skal det være EF-kommisjonen som treffer beskyttelsestiltak.

4. Avtaleparten skal uten opphold meddele EØS-komiteen de tiltak den har truffet, og skal gi alle relevante opplysninger.

5. Iverksatte beskyttelsestiltak skal være gjenstand for rådslagninger i EØS-komiteen hver tredje måned fra det tidspunkt de ble vedtatt, med sikte på å avvikle dem før den fastsatte opphørsdag eller å innskrenke deres virkeområde.

Hver avtalepart kan til enhver tid be EØS-komiteen om å gjennomgå tiltakene påny.»

Det er verdt å merke seg at Norge må informere andre avtaleparter gjennom EØS-komiteen allerede på tidspunktet en vurderer å anvende slike tiltak. Bestemmelsen legger opp til en diskusjon i EØS-komiteen for å finne en omforent løsning. Ved uenighet om omfanget eller varigheten av et beskyttelsestiltak etter EØS art. 112 annet ledd, og EØS-komiteen ikke har lyktes i å finne en løsning på tvisten, jf. EØS Art. 113, kan en avtalepart etter EØS art. 111 fjerde ledd kreve at uenigheten avgjøres ved voldgift i henhold til protokoll 33.

¹⁶ Finn Arnesen (red.) mfl., Agreement on the European Economic Area. A Commentary, Universitetsforlaget

2 Del 2 – Oversikt over sektorlovgivningen

2.1 Innledning

Sektorlovgivningen som regulerer overføring av kraft til utlandet, består hovedsakelig av regelverk inntatt i tredje energimarkedspakke.

Sektorlovgivningen inneholder bestemmelser som først og fremst er relevant for driften av kraftsystemet. Utgangspunktet i sektorlovgivningen er at handelskapasitet kun kan reduseres grunnet hensynet til driftssikkerhet. Sektorlovgivningen inneholder ikke bestemmelser som eksplisitt gir adgang til å begrense handelskapasitet av hensyn til forsyningssikkerhet. Forsyningssikkerhet på energiområdet er i EU regulert i en egen beredskapsforordning som ikke er inntatt i EØS-avtalen. Denne forordningen forplikter våre naboland til å overholde de alminnelige reglene for marked og systemdrift også i kriser.

Elmarkedsdirektivet, som er inntatt i EØS-avtalen, åpner i artikkel 42 opp for en mulighet for iverksettelse av beskyttelsestiltak ved en plutselig krise. RME er usikre på om denne bestemmelsen kan anvendes som hjemmel for å iverksette tiltak som retter seg mot energisikkerhet. Det er ikke klart ut fra ordlyden om bestemmelsen først og fremst retter seg mot kriser som påvirker effekt- og driftsforhold, eller om den også retter seg mot kriser som påvirker energisikkerheten. Dersom bestemmelsen åpner for å iverksette tiltak som retter seg mot energisikkerhet, er det RMEs vurdering at dette er en hjemmel som åpner for kortsiktige krisetiltak. Vi oppfatter ikke at den hjemler langvarige tiltak for å ivareta energisikkerhet. Bestemmelsen oppstiller krav om at tiltakene som iverksettes, ikke skal være mer omfattende enn strengt nødvendig. I tillegg er det krav om at tiltak må underrettes ESA og EØS-landene, og ESA har mulighet til å oppheve tiltaket dersom det virker konkurransevridende og påvirker handelen i et omfang som strider mot felles interesser.

2.2 Kort om relevant sektorregelverk

I det følgende vil vi gi en oversikt over hvilket regelverk som kan komme til anvendelse ved vurdering av tiltak som innebærer eksportrestriksjoner eller andre restriksjoner på overføring av elektrisk kraft. Vi vil berøre både sektorlovgivningen som er inntatt i EØS-avtalen, og europeisk regelverk som ikke er innlemmet i EØS-avtalen, men som er nyttig å kjenne til fordi våre naboland er forpliktet av dette regelverket. Når vi i det følgende henviser til «energiregelverket», henviser vi til sektorlovgivningen som gjelder for det norske energimarkedet og systemdriften. Dette er primært regelverk som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett, og som RME fører tilsyn med. Kravene i sektorlovgivningen er viktig for at kraftsystemet, både i Norge og i resten av Norden og Europa, skal driftes på en sikker og effektiv måte.

2.2.1 *Elforsyningssikkerhetsdirektivet*

Elforsyningssikkerhetsdirektivet¹⁷ omhandler tiltak for å sikre forsyningssikkerheten og investeringer i infrastruktur for elektrisitet og ble innlemmet i EØS-avtalen 8. juni 2007. Direktivet krever at hvert land har en politikk for forsyningssikkerhet for elektrisitet. Direktivet medførte ikke behov for

¹⁷ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDS DIREKTIV 2005/89/EF

endringer i norsk lovgivning. Siden direktivet i praksis har hatt begrenset betydning, går vi ikke inn på en nærmere vurdering av det i denne besvarelsen.

2.2.2 Tredje energimarkedspakke

EUs tredje energimarkedspakke ble innlemmet i norsk rett i 2019, og omfatter blant annet elmarkedsdirektivet¹⁸, grensehandelsforordningen¹⁹ og ACER-forordningen²⁰. Med hjemmel i grensehandelsforordningen er det vedtatt fire kommisjonsforordninger kalt retningslinjer (guidelines, GL). Disse er SO²¹, CACM²², FCA²³ og EB²⁴, som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett med virkning fra og med den 1. august 2021. I tillegg er det utarbeidet nettkoder (network codes, NC) for tilknytning til nett²⁵ og nettkode for nøddriftstilstand og gjenoppretting av elektrisitetsnettet (NC ER)²⁶, men disse er ikke innlemmet i EØS-avtalen. Retningslinjene og nettkodene har som mål å sikre og håndtere en effektiv, transparent og harmonisert utnyttelse, bruk og tilgang til kraftsystemet. Regelverket legger derfor opp til mer omfattende og strukturert samarbeid og koordinering, blant annet for å ivareta den felles forsyningssikkerheten i Europa.

Under de fire kommisjonsforordningene er det utarbeidet mange ulike metoder som regulerer forhold på felles-europeisk, regionalt eller nasjonalt plan. Disse metodene utdyper videre det som er fastsatt i kommisjonsforordningene og øvrig regelverk. Metodene utarbeides av TSOene²⁷ i regionen metoden skal gjelde for, og godkjennes deretter av de relevante reguleringsmyndighetene.

2.2.3 Ren energi-pakken

RME har også vurdert regelverket under ren energi-pakken i arbeidet med dette oppdraget. Ren energi-pakken har tredd i kraft i EU, men er ikke innlemmet i EØS-avtalen. Oversikt over dette regelverket vil gi bedre forståelse av hvilke tiltak kabelpartnere og andre medlemsland kan iverksette i EU. Ren energi-pakken viderefører mye av regelverket og strukturen fra tredje energimarkedspakke, med noen justeringer og presiseringer. Den viktigste endringen av betydning for spørsmålene som

¹⁸ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDS DIREKTIV 2009/72/EF av 13. juli 2009 om felles regler for det indre marked for elektrisk kraft og om oppheving av direktiv 2003/54/EF

¹⁹ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EF) nr. 714/2009 av 13. juli 2009 om vilkår for tilgang til nett for utveksling av elektrisk kraft over landegrensene og om oppheving av forordning (EF) nr. 1228/2003

²⁰ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EF) nr. 713/2009 av 13. juli 2009 om opprettelse av et byrå for samarbeid mellom energireguleringsmyndigheter

²¹ KOMMISJONSFORORDNING (EU) 2017/1485 av 2. august 2017 om fastsettelse av retningslinjer for drift av transmisjonsnettet for elektrisk kraft

²² KOMMISJONSFORORDNING (EU) 2015/1222 av 24. juli 2015 om fastsettelse av retningslinjer for kapasitetstildeling og flaskehalshåndtering

²³ KOMMISJONSFORORDNING (EU) 2016/1719 av 26. september 2016 om fastsettelse av retningslinjer for langsiktig kapasitetstildeling

²⁴ KOMMISJONSFORORDNING (EU) 2017/2195 av 23. november 2017 om fastsettelse av retningslinjer for balansering av elektrisk kraft

²⁵ KOMMISJONSFORORDNING (EU) 2016/1388 av 17. august 2016 om fastsettelse av nettreger for tilkøpling av distribusjonsnett og forbruksanlegg, KOMMISJONSFORORDNING (EU) 2016/631 av 14. april 2016 om fastsettelse av nettreger for krav til nettilkøpling for generatorer og KOMMISJONSFORORDNING (EU) 2016/1447 av 26. august 2016 om fastsettelse av nettreger for krav til nettilkøpling av systemer for høyspent likestrøm og kraftparkmoduler koplet til likestrøm.

²⁶ KOMMISJONSFORORDNING (EU) 2017/2196 av 24. november 2017 om fastsettelse av nettreger for nøddriftstilstand og gjenoppretting av elektrisitetsnettet

²⁷ Transmission System Operator

drøftes i dette oppdraget, er vedtakelsen av en ny beredskapsforordning (Risk Preparedness Regulation, RPR)²⁸. Denne vil omtales nærmere i punkt 2.6.

2.3 Sektorlovgivningen har til formål at alle aktører i kraftsystemet samordner seg

Som nevnt tidligere, har reguleringen som mål å sikre og håndtere en effektiv, transparent og harmonisert utnyttelse, bruk og tilgang til kraftsystemet. En sentral del av dette er at strømmettet skal driftes på en sikker måte, og at det alltid er strøm i kontakten hos alle kunder. Det er mange ulike aktører som på en eller annen måte er omfattet av reguleringen. Statnett som TSO og systemansvarlig er sentral gjennom store deler av regelverket. I tillegg er det ulike plikter og rettigheter knyttet til markeds plassene, nettselskapene (DSOer), betydelige nettbrukere (store forbrukere og produsenter) og andre relevante konsesjonærer. Det gis også plikter og rettigheter til RME. For å oppnå målene med reguleringen, og for å ivareta forsyningssikkerheten og driftssikkerheten, er det behov for felles formaliserte regler og samarbeid på tvers av land. Alle aktørene i kraftsystemet må være koordinert for at systemet skal fungere.

2.4 Kapasitet på mellomlandsforbindelser kan reduseres grunnet driftssikkerhet

Eventuelle tiltak som innebærer eksportrestriksjoner på mellomlandsforbindelser, vil kunne komme i konflikt med bestemmelsene om kapasitetsfastsettelse i energiregelverket. Under vil vi derfor redegjøre nærmere for hvilke krav som stilles til fastsettelse av kapasitet.

Systemansvarlig fastsetter i dag handelskapasitet for handelskorridorer tilhørende de norske budområdene for døgnet og intradag-markeder på timesbasis. Dette omfatter kapasiteter internt mellom de norske budområdene, og handelskorridorer fra/til norske budområder gjennom mellomlandsforbindelser. For mellomlandsforbindelser fastsettes og koordineres den endelige handelskapasiteten av begge parter i samråd, hvor den laveste foreslåtte handelskapasiteten normalt blir gjeldende. Den europeiske sektorlovgivningen som er innlemmet i EØS-avtalen, søker å fastsette detaljerte og felles retningslinjer for tildeling av denne handelskapasiteten for å sikre en effektiv og transparent drift av strømmettet.

Kapasitetsfastsettelse er et viktig verktøy for Statnett og de øvrige TSOene for å til enhver tid ivareta drift- og effektsikkerheten i kraftsystemet.

2.4.1 CACM stiller krav til hvilke hensyn TSOene kan ta ved kapasitetsfastsettelsen

CACM inneholder flere bestemmelser som gjelder kapasitetsfastsettelse. CACM artikkel 21 legger de generelle føringene for hvordan handelskapasiteten skal fastsettes mellom budområder. Disse føringene er beskrevet nærmere gjennom en metode utviklet av de relevante TSOene. Det er her listet ulike krav og hensyn TSOen må ta med inn i beregningen av kapasitet. Ett av disse kravene er gitt i artikkel 21(1)(b)(ii) som sier at metoden om kapasitetsfastsettelse skal inneholde:

«rules for avoiding undue discrimination between internal and cross-zonal exchanges to ensure compliance with point 1.7 of Annex I to Regulation (EC) No 714/2009;».

²⁸ Regulation (EU) 2019/941 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on risk-preparedness in the electricity sector

Dette kravet slår fast at metoden for kapasitetsfastsettelse skal inneholde regler som sikrer at det ikke blir unødig diskriminering mellom intern utveksling og utveksling mellom budområder. Dette for å sikre at kapasitetsfastsettelsen er i tråd med krav i grensehandelsforordningen.

2.4.2 TSOen skal ikke diskriminere mellom interne forbindelser og forbindelser mellom budområder
Grensehandelsforordningen Vedlegg I punkt 1.7 sier at:

«TSOs shall be guided by the principles of cost-effectiveness and minimisation of negative impacts on the internal market in electricity. Specifically, TSOs shall not limit interconnection capacity in order to solve congestion inside their own control area, save for the abovementioned reasons and reasons of operational security».

Begrepet «operational security» er i Vedlegg I definert som «keeping the transmission system within agreed security limits».

Kravet i grensehandelsforordningen Vedlegg I punkt 1.7 og CACM artikkel 21(1)(b)(ii) legger til grunn at man ikke skal diskriminere mellom interne forbindelser og forbindelser mellom budområder. Dette skal ivareta prinsippet om kostnadseffektivitet og minimering av negative konsekvenser på det indre energimarkedet. Det betyr at TSOen kun har lov til å redusere kapasitet på forbindelser dersom det er begrunnet i «operational security».

2.4.3 Begrepet «operational security» knytter seg til fortløpende drift

Når grensehandelsforordningens definisjon av «operational security» viser til «agreed security limits», er det nærliggende å se til driftsregelverket CACM og SO for å forstå disse driftsgrensene. I CACM artikkel 2 nr. 7 defineres «operational security limits» som:

«the acceptable operating boundaries for secure grid operation such as thermal limits, voltage limits, short-circuit current limits, frequency and dynamic stability limits»

En slik forståelse av driftsgrenser fremgår også av SO artikkel 25. Driftsgrenser som spenningsgrenser, grenser for kortslutningsstrøm, termiske grenser og frekvens, er driftsgrenser som kontinuerlig overvåkes av TSOen gjennom drift, og som planlegges og håndteres fortløpende. Disse er også tett knyttet til drift- og effektsikkerheten. Det er RMEs vurdering at «reasons of operational security» i Vedlegg I pkt. 1.7 i grensehandelsforordningen dermed må forstås som den fortløpende driften TSOene håndterer.

2.4.4 Grensehandelsforordningen artikkel 16 nr. 3 åpner ikke for å ta hensyn til energisikkerhet
Grensehandelsforordningen artikkel 16 nr. 3 fastsetter også følgende generelle prinsipper om kapasitetsfastsettelse:

«The maximum capacity of the interconnections and/or the transmission networks affecting cross-border flows shall be made available to market participants, complying with safety standards of secure network operation.»

Det er dermed et fastsatt prinsipp at det skal tilbys maksimal kapasitet til markedet på mellomlandsforbindelser, hensyntatt «secure network operations». RMEs vurdering er at «secure network operation» må forstås som drift- og effektsikkerheten i kraftsystemet, på lik linje som i grensehandelsforordningen vedlegg I punkt 1.7. TSOen vil fortløpende måtte håndtere ulike hendelser

i driften av kraftsystemet, som for eksempel et utfall av en linje, N-1²⁹, dimensjonering av reserver eller driftsstanser. Da vil TSOen overvåke de tidligere nevnte driftsgrensene og iverksette nødvendige tiltak ved behov. Dette er etter RMEs forståelse noe annet enn «security of supply» og energiknapphet.

2.5 Oppsummering av reguleringen av kapasitetsfastsettelse

Grænsehandelsforordningen, CACM og SO bygger videre på de generelle hovedprinsippene i EØS-avtalen om fri flyt av varer mellom land. Dette fremgår tydelig i grænsehandelsforordningen artikkel 16 nr. 3, hvor utgangspunktet er at TSOen skal gjøre maksimal kapasitet tilgjengelig på mellomlandsforbindelser. Videre fremgår det av det ovennevnte regelverket at TSOen kun har mulighet til å redusere tilgjengelig kapasitet på mellomlandsforbindelser dersom dette er begrunnet i hensynet til sikker drift av kraftsystemet. Regelverket inneholder en rekke virkemidler for TSOen for å håndtere forsyningssikkerhet dersom forsyningssikkerheten er truet grunnet effektknapphet eller driftssikkerhet. Reduksjon av kapasitet på for eksempel mellomlandsforbindelser kan være et virkemiddel i slike situasjoner, men vil være forholdsvis kortvarige virkemidler for å løse problemer i drift.

Regelverket inneholder i liten grad regler som eksplisitt omhandler energisikkerhet. Dette er i utgangspunktet et nasjonalt ansvar, noe som ble understreket i Prop. 199 LS (2020-2021) som ble behandlet i Stortinget i 2021 i forbindelse med implementeringen av SO, CACM, FCA og EB. Her skriver departementet at «*Departementet viser også til at ansvaret for kraftforsyningssikkerhet fortsatt er et nasjonalt ansvar.*»³⁰

2.6 Beredskapsforordningen og beredkapsplaner

Beredskapsforordningen (Risk Preparedness Regulation, RPR)³¹, som erstatter elforsyningssikkerhetsdirektivet fra 2005, introduserer regler for samarbeid mellom land for å forebygge, forberede seg på og håndtere en elektrisitetskrise. Forordningen er ikke innlemmet i EØS-avtalen, og gjelder ikke for Norge. Et viktig punkt i beredskapsforordningen er at hvert medlemsland skal utarbeide beredkapsplaner (risk-preparedness plans), jf. beredskapsforordningen artikkel 10-13. Disse planene skal beskrive ulike tiltak, koordinering, ansvarsfordeling og kommunikasjon ved en eventuell krise i elektrisitetssektoren. Planene skal også beskrive ulike scenarioer som kan oppstå. Denne skal oversendes til Kommisjonen som vil vurdere planene i henhold til artikkel 13, og deretter oversende en «non-binding opinion».

I forbindelse med vurderingen av ulike tiltak for å håndtere energisikkerhet har RME gjennomgått denne reguleringen, selv om den ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Grunnen til dette er at RME vurderer det som viktig å kjenne til hvilke tiltak og forpliktelser land rundt oss har i forbindelse med en eventuell energisikkerhetskrise. Dette vil kunne gi indikasjoner på hvilke tiltak man vil kunne forvente i landene vi er koblet sammen med. I tillegg kan det være relevant å se hen til bestemmelsene i beredskapsforordningen ved anvendelsen av elmarkedsdirektivet artikkel 42, se punkt 2.7 under.

2.6.1 Reglene for marked og systemdrift skal overholdes også i en krise

I beredskapsforordningen artikkel 16 er det slått fast at:

²⁹ N-1 betyr at kraftsystemet tåler utfall av én enkeltkomponent uten at det medfører avbrudd for sluttbrukere

³⁰ Jf. Prop. 199 LS (2020-2021) side 28

³¹ Forordning (EU) 2019/941

«Measures taken to prevent or mitigate electricity crises shall comply with the rules governing the internal electricity market and system operation.»

Det vil si at tiltak som iverksettes under en krise i elektrisitetsforsyningen skal være i tråd med eksisterende regler for det indre energimarkedet og systemdriften. Det betyr at reguleringen som er innlemmet gjennom markeds- og systemdriftsregelverket skal ligge til grunn for landenes håndtering av en krise. De eksisterende reglene for marked- og systemdrift er også regler som Norge i stor grad er bundet av gjennom EØS-avtalen. Vi skal kunne forvente at landene rundt oss forholder seg til reguleringen fastsatt i for eksempel SO og CACM, selv i en krisesituasjon.

2.6.2 *Solidaritet og samhold er et styrende prinsipp*

Videre heter det i beredskapsforordningen artikkel 15 nr. 1 at:

«Member States shall act and cooperate in a spirit of solidarity in order to prevent or manage electricity crises.»

Det er gjennomgående i forordningen at solidaritet og samhold er viktig, også i en krise. Gjennom artikkel 15 er det lagt opp til at medlemslandene skal finne frem til løsninger og tiltak sammen.

2.6.3 *Nasjonale tiltak skal ikke sette forsynings sikkerheten i andre land i fare*

Artikkel 11 regulerer hvilke nasjonale tiltak som skal eller kan inngå i beredskapsplanen til det enkelte land, og her står det blant annet at:

«National measures shall take full account of the regional and, where applicable, bilateral measures agreed pursuant to Article 12 and shall endanger neither the operational security or safety of the transmission system, nor the security of electricity supply of other Member States.»

Det vil si at tiltak som et land iverksetter under en elektrisitetskrise, ikke kan føre til fare for forsynings sikkerheten i et annet medlemsland.

2.6.4 *Ikke-markedsmessige løsninger skal være siste utvei*

Som tidligere nevnt, skal gjeldende regler for marked og systemdrift ligge til grunn ved en krise i elektrisitetssektoren, men beredskapsforordningen åpner for bruk av ikke-markedsbaserte virkemidler i visse tilfeller. Dette er regulert gjennom beredskapsforordningen artikkel 16 nr. 2 som sier:

«Non-market-based measures shall be activated in an electricity crisis only as a last resort if all options provided by the market have been exhausted or where it is evident that market-based measures alone are not sufficient to prevent a further deterioration of the electricity supply situation. Non-market-based measures shall not unduly distort competition and the effective functioning of the internal electricity market. They shall be necessary, proportionate, non-discriminatory and temporary. The competent authority shall inform relevant stakeholders in its Member State of the application of any non-market-based measures.»

Det er dermed kun mulig å benytte ikke-markedsbaserte virkemidler dersom man oppfyller de nevnte kravene i artikkel 16 nr. 2. Disse er i stor grad sammenfallende med de kravene som gjelder etter unntaksbestemmelsene i EØS-avtalen.

2.6.5 *Begrensning av kapasitet skal kun brukes i nødsituasjoner*

Videre heter det i beredskapsforordningen artikkel 16 nr. 3 at:

«Transaction curtailment including curtailment of already allocated cross zonal capacity, limitation of provision of cross zonal capacity for capacity allocation or limitation of provision of schedules shall be initiated only in accordance with Article 16(2) of Regulation (EU) 2019/943, and the rules adopted to implement that provision.»

Denne bestemmelsen nevner innskrenkning av kapasitet eksplisitt, og viser til regler i forordning (EU) 2019/943 (elektrisitetsforordningen) artikkel 16 nr. 2. Dette er en oppdatert versjon av grensehandelsforordningen som er inntatt i norsk rett som en del av tredje energimarkedspakke. Bestemmelsen er lik i begge forordninger³² og lyder som følger:

«Transaction curtailment procedures shall be used only in emergency situations, namely where the transmission system operator must act in an expeditious manner and redispatching or countertrading is not possible. Any such procedure shall be applied in a non-discriminatory manner. Except in cases of force majeure, market participants that have been allocated capacity shall be compensated for any such curtailment.»

Det er RMEs vurdering at unntaket som er nevnt i grensehandelsforordningen må forstås som et kortsiktig tiltak som TSOen fortløpende må vurdere i drift, og ikke et tiltak som kan anvendes i en vedvarende situasjon. TSOen må da vurdere om det fortsatt er et nødtilfelle i driften av kraftsystemet, og i tillegg må TSOen vurdere om det er andre tiltak tilgjengelig slik som mothandel og spesialregulering. De vurderingene TSOen gjør i drift er, som tidligere nevnt, å påse at de mange driftsgrensene i kraftsystemet er oppfylt, og at det er en trygg og sikker kontinuerlig drift av kraftsystemet. RME kan ikke se at denne unntaksbestemmelsen åpner for en langsiktig reduksjon av overføringskapasitet begrunnet i energisikkerhet.

2.7 Elmarkedsdirektivet artikkel 42

I elmarkedsdirektivet, som er innlemmet i EØS-avtalen, åpner artikkel 42 for iverksettelse av såkalte «beskyttelsestiltak» ved en krise i elektrisitetsmarkedet. Artikkelenes første avsnitt sier:

«In the event of a sudden crisis in the energy market and where the physical safety or security of persons, apparatus or installations or system integrity is threatened, a Member State may temporarily take the necessary safeguard measures.»

Videre oppstiller artikkel 42 annet avsnitt følgende krav til de ekstraordinære tiltakene som eventuelt blir iverksatt:

«Such measures must cause the least possible disturbance in the functioning of the internal market and must not be wider in scope than is strictly necessary to remedy the sudden difficulties which have arisen.»

Bestemmelsen er slik vi tolker den ment som en «siste utvei» i krisetilfeller. Ordlyden «*sudden difficulties*» i annet avsnitt, sammenholdt med ordlyden «*sudden crisis*» i første avsnitt, indikerer at bestemmelsen antakelig først og fremst er ment å regulere tilfeller der det er tale om en plutselig og ekstraordinær hendelse som setter driften av kraftsystemet, personer eller relevante installasjoner i

³² Jf. grensehandelsforordningen artikkel 16 nr. 2

fare.³³ Det er derfor noe usikkert om bestemmelsen er relevant ved iverksettelse av midlertidige tiltak for å forebygge og håndtere en situasjon med svekket energisikkerhet som har utviklet seg over tid.

Det må antakelig legges til grunn at et land har et visst handlingsrom til å tolke og gjennomføre bestemmelsen om midlertidige krisetiltak i artikkel 42. Direktivbestemmelser kan generelt tolkes og anvendes i tråd med formålet og nasjonale behov. Dette kan etter RMEs vurdering tale for at også kriser som har utviklet seg over noe tid kan anses dekket av bestemmelsen. Det vesentlige må være at det har oppstått en midlertidig krise i energimarkedet som truer energisikkerheten, og at det er behov for midlertidige beskyttelsestiltak for å dempe skadevirkningene. RME tolker ikke bestemmelsen slik at den åpner for langvarige tiltak for å ivareta energisikkerhet.

Elmarkedsdirektivet artikkel 42 er ikke videreført i ren energi-pakken. Bestemmelsen er funnet uegnet og utilstrekkelig som rammeverk for håndtering av krisesituasjoner, og den er derfor erstattet i EU av den mer omfattende nye beredskapsforordningen (RPR) som fastsetter rammer for håndteringen av krisesituasjoner. Dette følger eksplisitt av forarbeidene til beredskapsforordningen.³⁴ Det er dermed nærliggende å tenke at elmarkedsdirektivet artikkel 42 bør anvendes i lys av bestemmelsene i beredskapsforordningen.

Beskyttelsestiltakene som eventuelt kan iverksettes etter bestemmelsen, skal i alle tilfeller være proporsjonale. De skal heller ikke gå lenger enn strengt nødvendig for å avhjelpe de problemene som har oppstått.

Artikkel 42 tredje ledd sier at:

«The Member State concerned shall, without delay, notify those measures to the other Member States, and to the Commission, which may decide that the Member State concerned must amend or abolish such measures, insofar as they distort competition and adversely affect trade in a manner which is at variance with the common interest.»

For Norge betyr dette at ESA og de øvrige medlemsstatene skal varsles, og ESA kan beslutte at tiltaket skal endres eller oppheves dersom det virker konkurransevridende og påvirker handelen negativt i et omfang som strider mot felles interesser. Dette innebærer at Norge kun har anledning til å gjennomføre et «beskyttelsestiltak» etter elmarkedsdirektivet artikkel 42 dersom ESA ikke har innvendinger. Det kan tenkes at ESA vil se til handlingsrommet i beredskapsforordningen for å vurdere et slik tiltak.

3 Del 3 – NSL

Ifølge bestillingen skal også annet regelverk mellom Norge og Storbritannia³⁵ belyses der dette er relevant. Nedenfor følger en oversikt over relevante bestemmelser, samt kommentarer knyttet til disse bestemmelsene. Som følge av Brexit ble det inngått følgende avtaler med Storbritannia som vedrører handel med elektrisk kraft:

³³ Dette ser også ut til å være lagt til grunn i forarbeidene til den i EU etterfølgende beredskapsforordningen, jf. "Explanatory Memorandum" til Kommissjonens forslag, jf. COM(2016) 862 final pkt. 1, sml. vilkåret "present or imminent" i beredskapsforordningen artikkel 2 nr. 9, sml. fortalen pkt. 11

³⁴ Jf. "Explanatory Memorandum" til Kommissjonens forslag, jf. COM(2016) 862 final pkt. 1

³⁵ Med "Storbritannia" menes i dette dokumentet *Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland*

- Avtale om varehandel³⁶
- Frihandelsavtale³⁷
- Samarbeidsavtale³⁸

Vi har begrenset kjennskap til disse frihandelsavtalene, men fremhever her de bestemmelsene som fremstår som mest relevante for oss i denne sammenhengen.

3.1 Avtale om varehandel

Avtalen om varehandel ble inngått 8. desember 2020. Avtalen ble midlertidig anvendt fra 1. januar 2021 og trådte i kraft 22. februar 2021.

Artikkel 5 i avtalen innlemmer enkelte bestemmelser om handel med varer fra EØS-avtalen.

Artikkel 5

Innlemmelse av bestemmelser om handel med varer

1. Følgende bestemmelser i EØS-avtalen innlemmes i og gjøres til en del av denne avtale: Artikkel 8 nr. 3, artikkel 9 nr. 1, artikkel 10, 11, 12, 13, 14 og 15 og artikkel 21 nr. 2. Bestemmelsene skal anvendes mutatis mutandis og med de endringer som følger av bestemmelsene i denne avtale, herunder eventuelle endringer som følger av vedlegg I.

2. Følgende protokoller til EØS-avtalen innlemmes i og gjøres til en del av denne avtale:
a. protokoll 2 om varer som er unntatt fra avtalens virkeområde i samsvar med artikkel 8 nr. 3 bokstav a), og
b. protokoll 11 om gjensidig bistand i tollsaker.
Protokollene skal anvendes mutatis mutandis og med de endringer som følger av bestemmelsene i denne avtale, herunder eventuelle endringer som følger av vedlegg I.

Elektrisitet er en vare som reguleres av avtalen, se drøftelse i del 1 om EØS-avtalen artikkel 8. Bestemmelsen om fritt varebytte i EØS-avtalen artikkel 8 nr. 1 er ikke innlemmet. Forbudet mot toll på eksport og kvantitative eksportrestriksjoner i EØS-avtalen artikkel 10 og 12 er imidlertid innlemmet. Det vises til drøftelse av EØS-avtalens artikkel 10 og 12 i del 1.

Med uttrykket «mutatis mutandis» menes at avtalen gjelder med de endringer som er nødvendige for å anvende handelsavtalene mellom EU og Island og/eller Norge og mellom Storbritannia og Island og/eller Norge, se artikkel 2 nr. 5 i avtale om varehandel.

Artikkel 8 i avtale om varehandel innlemmer også bestemmelser om beskyttelses- og sikkerhetsunntak fra EØS-avtalen.

³⁶ Avtale om handel med varer mellom Island, Kongeriket Norge og Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland

³⁷ Frihandelsavtale mellom Island, Fyrstedømmet Liechtenstein og Kongeriket Norge og Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland

³⁸ Avtale mellom Kongeriket Norge og Det forente kongeriket Storbritannia og Nord-Irland om grensekryssende handel med elektrisitet og samarbeid om overføringsforbindelser

Artikkel 8

Innlemmelse av bestemmelser om beskyttelses- og sikkerhetsunntak

Artikkel 25, 112, 113, 114 og 123 i EØS-avtalen er innlemmet i og gjort til en del av denne avtale og skal anvendes mutatis mutandis og med de endringer som følger av bestemmelsene i denne avtale, herunder eventuelle endringer som følger av vedlegg I.

Artikkel 25 i EØS-avtalen åpner for eksportrestriksjoner under gitte forutsetninger. Vi viser til del 1 hvor innholdet i denne bestemmelsen vurderes nærmere. Vi viser også til vurderingen av beskyttelsestiltak etter artikkel 112 til 114 i del 1.

3.2 Frihandelsavtalen

Frihandelsavtalen ble inngått 8. juli 2021 men har foreløpig ikke trådt i kraft. Avtalen (med unntak av regler om offentlig anskaffelse) anvendes likevel midlertidig mellom Norge og Storbritannia fra 1. desember 2021.

Artikkel 2.12 i frihandelsavtalen inneholder forbud mot eksportrestriksjoner.

Artikkel 2.12

Import- og eksportrestriksjoner

1. Med mindre annet er fastsatt i denne avtalen, skal ingen part vedta eller opprettholde forbud mot eller restriksjoner på import av varer fra en annen part eller på eksport eller salg for eksport av varer som er beregnet på den andre partens territorium, unntatt i samsvar med artikkel XI (Alminnelig opphevelse av kvantitative restriksjoner) i GATT 1994 og dens fortolkningsnoter. For dette formålet skal artikkel XI i GATT 1994 og dens fortolkningsnoter innarbeides i og gjøres til del av denne avtalen med de nødvendige tilpasningene. Det presiseres at denne artikkelens virkeområde omfatter handel med reproduserte varer.

2. En part skal ikke vedta eller opprettholde krav til eksport- og importpriser, med mindre dette er tillatt for å håndheve påbud og tilsagn om utjevnings- og antidumpingtoll.

3. En part skal ikke vedta eller opprettholde importlisensiering som er betinget av at et ytelseskrav er oppfylt, med mindre annet er fastsatt i denne avtalen.

Ifølge frihandelsavtalen artikkel 12.2 kan eksportrestriksjoner innføres dersom de samsvarer med artikkel XI (Alminnelig opphevelse av kvantitative restriksjoner) i GATT³⁹ 1994 og dens fortolkningsnoter. I korte trekk så åpnes det for eksportrestriksjoner midlertidig for å hindre kritisk mangel på mat eller andre varer som er essensielle for eksportøren. Se nærmere om innhold i regelverk og prosedyre i veileder til artikkel XI⁴⁰ i GATT 94.

3.3 Samarbeidsavtalen

Samarbeidsavtalen ble undertegnet 16. september 2021. Samarbeidsavtalen bygger på avtalen om varehandel og frihandelsavtalen.

³⁹ Generalavtalen om tolltariffer og handel 1994

⁴⁰ https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art11_oth.pdf

Bestemmelse om kapasitetsfastsettelse finnes i artikkel 4.

Artikkel 4

Effektiv bruk av overføringsforbindelser innen elektrisitet

1. Med formål om å sikre effektiv bruk av North Sea Link og å redusere barrierer for grensekryssende handel mellom partene, skal hver part sikre at:

(a) Kapasitetsallokering og flaskehalshåndtering på North Sea Link er markedsbasert, transparent og ikke-diskriminerende.

(b) Maksimal tilgjengelig kapasitet på North Sea Link blir gjort tilgjengelig, tatt hensyn til:

i. behovet for sikker systemdrift, og

ii. mest mulig effektiv bruk av systemene.

(c) Kapasitet på North Sea Link som har blitt allokert, kan bare blir begrenset i nødsituasjoner, og slike begrensinger skal gjøres uten forskjellsbehandling.

(d) Med forbehold om punkt 2, skal det ikke pålegges nettagifter på individuelle transaksjoner på, og ingen minstepriser for bruken av, North Sea Link.

(e) Kapasitetsallokering og flaskehalshåndtering på North Sea Link koordineres mellom den relevante operatøren av transmisjonssystemet i Norge og operatørene av transmisjonssystemene i Storbritannia.

(f) Løsningene for kapasitetsallokering og flaskehalshåndtering bidrar til å legge til rette for utvikling av og investeringer i samfunnsøkonomisk lønnsomme overføringsforbindelser.

Artikkel 4 knesetter prinsippet om å gi maksimal tilgjengelig kapasitet lignende kravet som stilles i grensehandelsforordningen artikkel 16.3, se drøftelse i del 2. Ved kapasitetsfastsettelsen kan man ta hensyn til behovet for sikker systemdrift og effektiv bruk av systemene. Man kan med andre ord ta hensyn til driftssikkerheten ved fastsettelse av kapasitet. Dersom kapasiteten allerede har blitt allokert, kan den bare begrenses i nødsituasjoner og uten forskjellsbehandling. Reduksjon av kapasitet kan være et virkemiddel i situasjoner hvor forsyningssikkerheten er truet grunnet effektknapphet eller driftssikkerhet.

Samarbeidsavtalen inneholder også detaljerte regler om samarbeidsområder, samarbeidsformer og tvisteløsning i artikkel 5, 7 og 8.

4 Del 4 – Vurdering av mulige tiltak som kan bidra til å sikre forsyningssikkerheten

4.1 Innledning

RME er bedt om å vurdere hva slags ekstraordinære tiltak som kan være teknisk og praktisk mulig å gjennomføre, herunder hvem som kan gjennomføre slike tiltak. Vi er videre bedt om å vurdere mulige innretninger av eventuelle eksportrestriksjoner eller andre restriksjoner på overføring av elektrisk kraft som kan bidra til å sikre forsyningssikkerheten.

Vi har gjort en foreløpig vurdering av tiltak som vil innebære eksportrestriksjoner på kraft. Vi har imidlertid ikke vurdert noen konkret innretning av et slikt tiltak. I tillegg omtaler vi noen tiltak som retter seg mer direkte mot kraftprodusenter og deres vanddisponering. Ingen av tiltakene er tilstrekkelig utredet og vår besvarelse er en enkel vurdering gitt den tidsfrist som ligger i oppdraget.

Vi vil her også vise til at NVE har bedt Statnett utrede behovet for fremtidige SAKS-tiltak og hvilke SAKS-tiltak som kan være aktuelle fremover. I denne utredningen skal Statnett spesielt peke på mulige tiltak inn mot vinteren 2022/2023. Slike tiltak vil Statnett iverksette i svært anstrengte kraftsituasjoner for å bedre forsyningssikkerheten.

4.2 Tiltak som skal bedre energisikkerheten må bidra til redusert produksjon fra vannkraft med magasin

Før vi går inn på vår vurdering av mulige tiltak, ønsker vi å fremheve viktigheten av at tiltak som eventuelt iverksettes, er egnet til å øke norsk energisikkerhet. Det er RMEs vurdering at energisikkerhet best ivaretas ved å ha tiltak rettet mot energikilden, altså produsenter.

Tiltak for å redusere risiko for knapphet på kraft må bidra til å sikre at tilstrekkelige energiresurser er tilgjengelig gjennom tappesesong i det aktuelle området. Dette kan oppnås ved å sørge for at det er tilgjengelige energireserver i det aktuelle området og/eller overføringskapasitet til områder som har tilgjengelige energireserver.

Usikkerheten i de europeiske energimarkedene kan medføre at det blir mindre mulighet enn vanlig for import av kraft gjennom tappesesongen. Dersom det er økt risiko for frafall av energiimport inn til et område, vil det kunne være behov for å sikre mer energireserver i dette aktuelle området. Økte energireserver er i Sør-Norge i stor grad synonymt med økt fyllingsgrad i vannmagasinene, og kan dermed best oppnås ved mindre produksjon fra vannkraft med magasin i perioden frem til snøsmelting.

En vurdering av virkemidler som kan sikre mer energireserver på kort sikt, vil dermed i stor grad måtte besvares med hvilke virkemidler som kan redusere produksjon av vannkraft med magasin i Sør-Norge. Mindre produksjon fra disse kraftverkene kan oppnås gjennom tiltak rettet direkte mot produksjon, eller mer indirekte gjennom tiltak for redusert etterspørsel (redusert eksport innebærer redusert etterspørsel).

Tiltak rettet direkte mot produksjon vil kunne treffe mer effektivt på en målsetting om økt fyllingsgrad i magasinene, enn tiltak rettet mot etterspørselssiden. De siste ukene har også vist at tiltak rettet mot produsenter har effekt på energisikkerheten til Norge, og på hvilket volum som eksporteres. Tiltak rettet mot etterspørselssiden vil avhjelpe ressursknappheten i systemet. I den forbindelse ønsker vi å fremheve at tiltak som kan gi energieffektivisering og strømsparing også vil redusere risiko for rasjonering, og bør derfor vurderes.

4.3 Mulig tiltak 1: Redusere handelskapasitet på utenlandsforbindelser

4.3.1 En eksportrestriksjon må eventuelt gjennomføres ved å begrense handelskapasitet

Rent praktisk vil en eksportrestriksjon på elektrisk kraft måtte gjennomføres ved at Statnett som systemansvarlig fastsetter lavere handelskapasitet på handelskorridorer.

Som nevnt i punkt 2.4 over, fastsetter systemansvarlig i dag handelskapasitet for handelskorridorer tilhørende de norske budområdene for døgnet og intradag-markeder på timesbasis. Dette

omfatter kapasiteter internt mellom de norske budområdene, og handelskorridorer fra/til norske budområder gjennom mellomlandsforbindelser. For mellomlandsforbindelser fastsettes og koordineres den endelige handelskapasiteten av begge parter i samråd, hvor den laveste foreslåtte handelskapasiteten normalt blir gjeldende.

Systemansvarlig kan i dag redusere kapasiteten, f.eks. ved planlagte driftsstanser, feil på komponenter, mangel på reserver, for å håndtere feil eller ubalanser, eller grunnet spennings- stabilitets- eller termiske forhold. Disse forholdene er de tidligere nevnte driftsgrensene som er omtalt i punkt 2.4.3 over.

Som nevnt tidligere under del 1, 2 og 3, vil et tiltak som innebærer reduksjon av handelskapasitet på mellomlandsforbindelser, av annet enn driftsmessige årsaker, i utgangspunktet være i strid med hovedreglene i EØS-avtalen, det relevante energiregelverket og handelsavtalen med Storbritannia. Vurderingen av om tiltaket vil kunne være en lovlig eksportrestriksjon som kan rettfærdiggjøres etter EØS-avtalen vil blant annet avhenge av om tiltaket er egnet og nødvendig, og hvor stort inngrep tiltaket gjør i det indre markedet for kraft.

4.3.2 Det vil være behov for ny regulering dersom tiltaket skal iverksettes

RME ser ikke at det i dag finnes hjemler i sektorlovgivningen til å pålegge Statnett å fastsette kapasitet på mellomlandsforbindelser etter andre kriterier enn hensynet til driftssikkerhet. Dersom det skal innføres et tiltak som gir Statnett andre plikter enn i dag, vil det derfor være behov for en rettslig forankring for dette. Det vil være svært viktig at en slik hjemmel er presist utformet for at tiltaket skal være lovlig etter EØS-avtalen, og ha den ønskede effekt.

4.3.3 Tiltaket vil gripe inn i et viktig verktøy for TSOenes drift av kraftsystemet

Dersom man reduserer overføringskapasiteten som gis til markedet, betyr det at man går inn i prosessen og verktøyet TSOen har for å fastsette tilstrekkelige og treffsikre grenser i kraftsystemet. Kapasitetsfastsettelse er med andre ord et virkemiddel TSOen har for å sørge for en sikker drift av nettet i de enkelte timer kapasiteten fastsettes for, og det er brukt for å håndtere driftssituasjoner. Det er derfor nødvendig og avgjørende med inngående kjennskap til driften for å kunne anvende et slikt tiltak. Myndighetene har, slik RME ser det, ikke den nødvendige kompetansen til å vurdere den fortløpende driftssikkerheten i kraftsystemet, herunder kapasitetsfastsettelse. Dette er et ansvar som derfor er gitt til Statnett gjennom systemansvarskonsesjonen og TSO-sertifisering.

Det pågår også et arbeid i Norden om å gå over til en felles koordinert kapasitetsfastsettelse, basert på de fastsatte prinsippene og den felles metoden som er nevnt i kapittel 2.4.1. Dette må tas inn i vurderingen ved utarbeidelse av et eventuelt tiltak.

4.3.4 Tiltaket har en usikker effekt på vanddisponering og fyllingsgrad i vannmagasiner

Det vil være krevende å fastsette når et tiltak om eksportrestriksjoner eventuelt skal tre i kraft, og når det eventuelt skal avvikles. Utformingen av en slik grense vil kunne ha stor betydning på produsentenes vanddisponering, effekten på fyllingsgrad, importmuligheter og drifts- og forsyningssikkerhetssituasjonen i Norge og naboland. En slik ordning og dens utforming bør derfor utredes grundig før den eventuelt utformes og iverksettes.

Dersom det for eksempel forventes at tiltaket skal innføres på et gitt tidspunkt, for en bestemt fyllingsgrad, eller når andre forhåndsbestemte kriterier er oppfylt, kan dette isolert sett gi produsenter insentiv til å produsere før en eventuell restriksjon inntreffer. Dersom dette er effekten, vil det kunne

innebære en lavere magasinfylling enn dersom tiltaket ikke var iverksatt, og isolert sett redusert forsyningssikkerhet.

4.3.5 Tiltaket kan innebære en risiko for redusert import, og dermed redusert forsyningssikkerhet

Koordinering med øvrige land vil være viktig før et eventuelt slikt tiltak iverksettes.

Forsyningssikkerheten i andre land er, som i Norge, i varierende grad avhengig av at det er importkapasitet tilgjengelig. En eksportrestriksjon som er innført fra Norge vil kunne svekke forsyningssikkerheten i naboland. For å redusere konsekvensene av det, er det risiko for at andre land vil kunne påberope seg lignende beskyttelsestiltak, og iverksette tiltak som hindrer eksport til Norge.

Redusert import fra våre naboland vil innebære at man i større grad må være selvforsynt av kraft gjennom hele året. Dette vil kunne svekke forsyningssikkerheten, særlig når vi går inn i en vinter med lav magasinfylling hvor vi vil kunne ha behov for import før snøsmeltingen.

Redusert import vil også innebære at tiltaket vil være mindre effektivt. Man vil kunne oppnå redusert produksjon i timer det i en normalsituasjon ville vært nettoeksport, men man vil samtidig kunne få økt produksjon fra vannkraft med magasin i timer hvor vi ellers ville hatt nettoimport.

Eksportkapasitet fra Norge vil også kunne avhjelpe kraftsituasjonen i øvrige land, ved å opprettholde transittflyt fra områder med bedre ressurstilgang til anstrengte områder. I flere av de siste ukene har Sør-Norge vært nettoimportør av kraft. Det har i denne perioden like fullt vært eksport av kraft til noen områder, og import av kraft fra andre områder. En eksportrestriksjon vil kunne legge en begrensning på denne type transittflyt, som i liten grad vil påvirke forsyningssikkerheten i Sør-Norge, men som vil kunne være vesentlig for naboland i en situasjon med potensiell knapphet på kraft. En eksportrestriksjon fra Norge til Tyskland vil for eksempel kunne innebære at det i perioder med mye vindkraftproduksjon i Storbritannia, vil bli mindre kraftoverføring fra Storbritannia til Tyskland, via Norge.

4.3.6 Tiltaket krever koordinering med våre naboland

Det norske kraftsystemet er sterkt knyttet til våre naboland, og tiltak som direkte griper inn i driften av kraftforsyningen i de enkelte land, vil kunne ha stor effekt på driften av både vårt eget system og hos naboland. I en slik situasjon som kraftsystemet er i nå, er det særlig viktig at tiltak som direkte berører andre lands forsyningsområder, er koordinert med naboerområder. Det bør vært klart for alle berørte land hvordan eventuelle restriksjoner på overføringene skal fungere. Det bør i tillegg kartlegges i hvilken grad et slikt tiltak vil ha betydning for forsyningssikkerheten i landene rundt oss, se punkt 4.3.5.

4.3.7 Det er usikkert hvordan tiltaket vil påvirke driftssikkerheten

Det er knyttet usikkerhet til hvordan et slikt tiltak vil påvirke driften av kraftsystemet. Det er viktig at et eventuelt tiltak ikke innsnevrer de virkemidlene systemansvarlig har for å håndtere driften av kraftsystemet på en sikker måte.

Dersom systemansvarlig setter handelskapasiteten til null, vil det ikke være noe planlagt handelsflyt på mellomlandsforbindelsene. Men det vil på grunn av de fysiske forutsetningene i strømmettet, flyte noe strøm på de ulike forbindelsene. Dette gjelder spesielt AC-forbindelsene internt i Norden, hvor strømmen vil flyte minste motstands vei. Norge er koblet sammen med resten av Norden i ett synkronområde, og det vil derfor være behov for utveksling av strøm for å balansere kraftsystemet.

Det er knyttet usikkerhet til hvordan selve driften i Norge vil bli påvirket dersom det planlegges for en betydelig reduksjon eller null handelsflyt på AC- og HVDC-forbindelsene til utlandet. Det er mulig at en eventuell eksportrestriksjon må likebehandle de ulike utenlandsforbindelsene. Dette vil i så fall innebære at det må innføres eksportrestriksjoner også på forbindelsene til våre nordiske naboland. Dette kan få betydelig innvirkning på driften og forsyningssikkerheten i det nordiske kraftsystemet, som er ett synkronområde.

RME har ikke innenfor den korte tidsfristen på dette oppdraget hatt mulighet til å foreta en vurdering av hvordan et slikt tiltak vil påvirke drift- og effektsikkerheten i Norge og Norden. Dette er noe som eventuelt må utredes nærmere av systemansvarlig.

4.4 Mulig tiltak 2: Krav til magasinfylling i kombinasjon med kvoter

4.4.1 Restriksjoner på nedtapping av vannmagasin

Et tiltak som kan være aktuelt å utrede nærmere, er å ilegge restriksjoner på vannmagasindisponeringen til de enkelte produsenter. Slike restriksjoner kan tvinge produsenter til å holde høyere magasinnivå. Redusert kraftproduksjon vil medføre økt behov for import, og høyere priser i snitt. Tiltaket vil kunne gi høyere magasinfylling i de aktuelle områder, og dermed redusere risiko for knapphet på kraft. Et slikt tiltak kan bidra til økt energisikkerhet dersom produsenter undervurderer risiko for eller kostnader ved rasjonering, og således ikke tar tilstrekkelig høyde for uforutsette hendelser i kraftsystemet ved magasindisponeringen.

Det er gjort få analyser som vurderer konsekvenser av et slikt tiltak. SINTEF gjorde en simulering av ulike restriksjoner i 2003. Restriksjonene som ble vurdert medførte redusert samfunnsøkonomisk overskudd, mye som følge av økt flomtap og mindre kraftproduksjon som følge av det. Kun halvparten av de restriksjoner som ble vurdert (2 av 4) medførte redusert fare for rasjonering. Det er imidlertid store endringer i kraftsystemet siden 2003, blant annet med mye ny utvekslingskapasitet som kan redusere risiko for vanntap, men også gi et noe lavere normalt fyllingsnivå inn mot tappesesong.

Samfunnsøkonomisk kostnad ved tiltaket vil være avhengig av grensen for minimum magasinkapasitet som settes i området, og hvordan denne magasinkapasiteten fordeles mellom magasiner med veldig ulik karakter. Det norske kraftsystemet består av mange ulike magasiner. Det må vurderes hvorvidt det er praktisk gjennomførbart å effektivt fastsette og forvalte begrensninger på alle norske magasin. Det må videre vurderes hvorvidt det er behov for å ilegge restriksjoner på alle magasin eller om det er tilstrekkelig å ilegge restriksjoner på noen utvalgte, for eksempel magasin med magasinkapasitet over et visst nivå, som har betydning for forsyningssikkerheten.

4.4.2 Restriksjoner i kombinasjon med byttbare/omsettbare begrensninger

Det kan videre utredes hvorvidt magasinbegrensninger kan suppleres med andre ordninger, som byttbare/omsettbare kvoter internt i området på hele eller deler av magasinrestriksjonen. Hensikten med en slik ordning vil være å gi en mer effektiv fordeling av magasinrestriksjonene. Med større frihet til å forvalte magasinbegrensningene vil det kunne være enklere for kraftprodusentene å disponere vannkraften optimalt, for eksempel mellom egne magasiner i samme vannstreng, eller mellom magasiner som befinner seg i samme område.

Optimal disponering av vannkraft er svært komplekst. Ordninger som i minst mulig grad griper direkte inn i beslutninger om tapping av enkeltmagasin og vannstrenger vil kunne redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved restriksjonene, særlig ved å redusere risikoen for flomtap.

Dersom det skal innføres restriksjoner på magasinutfyllinger bør det derfor vurderes systemer som kan gi mest mulig frihet til kraftprodusenter om daglig disponering av vannmagasiner, samtidig som de overordnede kravene til volum av energireserver overholdes.

4.5 Mulig tiltak 3: Innføre avgift på produksjon dersom det produseres når magasinutfyllingen er under et visst nivå

En annen mulighet er å benytte økonomiske virkemidler i den hensikt å påvirke magasinindisponeringen og styre magasinutfyllingen i en ønsket retning.

Man kan tenke seg at det ilegges en avgift på regulerbar produksjon i den hensikt å redusere produksjonen av kraft i det aktuelle området. Avgiften vil medføre en høyere marginalkostnad i perioden avgiften ilegges, som vil kunne redusere kjøpeønsket til produsenter. I den grad produsenter vil tilpasse seg en slik avgift vil den øke prisene i Norge, redusere produksjon, og derigjennom også redusere eksporten av kraft fra Norge.

Det er imidlertid uklart hvordan produsenter vil tilpasse seg en slik avgift, og hvorvidt den vil gi ønsket resultat i form av mindre produksjon av regulerbar vannkraft i perioden. En avgift vil i utgangspunktet måtte reflektere forskjeller i samfunnets og produsentenes verdsetting av vannet. Produsenter vil da ved sin disponering av vannet hensynta en eventuell økt risiko for rasjonering, som i utgangspunktet ikke er en del av deres beregninger.

Dersom prisen i dag, fratrukket avgiften ved å produsere, er lavere enn prisen som kan forventes senere, vil produsentene holde igjen vann.

Det er uklart hvordan man kan fastsette en avgift som i praksis vil gi en ønsket fyllingsgrad i magasinene. En for høy avgift kan medføre en lite optimal disponering av vannet og potensielt flomtap. For lav avgift vil ikke gi ønsket virkning i form av redusert produksjon av regulerbar vannkraft. Signaler om at en avgift vil ilegges på et gitt tidspunkt, eller når gitte kriterier er oppfylt, kan medføre insentiv til å produsere før avgiften inntreffer, og virke mot sin hensikt.

4.6 Mulig tiltak 4: Sikre energireserver gjennom anskaffelser

En annen mulighet kan være at myndighetene sikrer vann i magasinene gjennom anskaffelser. Også dette tiltaket vil innebære at myndighetene gjør en vurdering av hva som er en god nok forsyningssikkerhet med tanke på fyllingsgrad på et gitt tidspunkt.

Sveits har nylig innført en ordning hvor det anskaffes 500 GWh vannkraft som må være tilgjengelig i perioden mellom 1. desember og 15. mai 2023. Aktørene blir, slik RME har oppfattet det, betalt vannverdi i perioden vannet er reservert, fratrukket vannverdien på det tidspunkt hvor restriksjonen oppheves, i tillegg til et påslag. Som en del av anbudet inngår kun påslaget. Øvrige parametere fastsettes ex-post basert på markedsdata i løpet av perioden.

Det stilles videre krav til hvor mye som kan tilbys fra et enkelt magasin, og til installert effekt i kraftverkene som får tilslag. En slik ordning vil i større grad gi frihet til aktører til å selv definere gjennom anbudsordningen hvor og i hvilket omfang magasinbegrensninger skal gjelde. Dette kan redusere risiko for flomtap og redusere de samfunnsmessige kostnadene ved tiltaket, sammenlignet med begrensninger fastsatt av myndighetene på enkeltmagasin.

Sveits har imidlertid et mindre vannkraftavhengig kraftsystem enn Norge, med omtrent 53 % vannkraft av total produksjon. Hvordan aktører som ikke er omfattet av reservekravene vil tilpasse seg et slikt system er uklart. Dersom øvrige aktører som ikke er en del av ordningen vil produsere mer kraft fra magasinkraftverk fordi det er mer vann i systemet, vil det tale for at man vil måtte anskaffe betydelige volum for å nå ønsket fyllingsgrad.

Ordningen forvaltes av den sveitsiske TSOen, Swissgrid.