

Oslo, 15. desember 2023

Deres ref.: 23/1965

Olje- og energidepartementet

STRØMPRISUTVALGETS RAPPORT – HØRINGSUTTALELSE

Innledning

Vi takker for muligheten til å komme med synspunkter på Strømprisutvalgets rapport «Balansekunst».

Naturvernforbundets utgangspunkt er at vi må redusere klimagassutslippene, hindre redusert naturmangfold og fremme sirkulær økonomi samtidig. Vi har knapphet på arealer, natur og andre ressurser. Norge kan ikke bli et lavutslippssamfunn med lave strømpriser. For å hindre uønskede konsekvenser av høye strømpriser foreslår Naturvernforbundet en flat strømstøtte som gir bedre sosial fordeling og bidrar til energieffektivisering.

Naturvernforbundet støtter seg til utredningen fra Klimautvalget 2050 (NOU 2023:25). Vi vil sitere noen avsnitt og setninger derfra:

«Å kombinere lave kraftpriser med kutt i klimagassutslipp og begrensede inngrep i norsk natur er vanskelig.»

«Et lavenergiamfunn tar utgangspunkt i at kraft og annen energi er en knapp ressurs, og at økt produksjon har negative konsekvenser. Også i et lavenergiamfunn må utslippsfri energi erstatte fossil energi, men her innrettes politikken i større grad slik at barrierer for energieffektivisering bygges ned og prisene får lov til å virke slik at forbrukere begrenser sitt strøm- og effektforbruk. Prisene vil gi insentiver til utbygging av ny fornybar kraft uten subsidier.»

«Slik utvalget ser det, er det langt færre ulemper ved å planlegge for et lavenergiamfunn enn et høyenergiamfunn. Et veivalg i retning lavenergi vil være i tråd med prinsippet om at areal- og ressurseffektivitet må ligge til grunn for omstillingen. Husholdninger som bruker mindre kraft, er mindre sårbare for svingninger i kraftprisene, og mindre utbygging av ny fornybar kraftproduksjon vil gi mindre press på arealene. Samtidig vil noen også øke sitt forbruk av fornybar energi når energibruken skal omstilles. Dette gjelder særlig prosessindustrien og transportsektoren. Dette fordrer betydelig økt innsats på energieffektivisering både for bedrifter og husholdninger.»

«Lav energibruk og energieffektivisering må alltid komme først. Tiltak i energipolitikken bør vurderes ut fra rammeverket unngå – flytte – forbedre (UFF). Energibruk fører med seg inngrep i natur og andre negative konsekvenser. Man bør derfor alltid først vurdere om det er mulig å unngå forbruket, enten ved å unngå aktiviteter som medfører energibruk eller å gjøre bruken av energi mest mulig effektiv.»

Det forbruket som skjer, må flyttes fra fossile til utslippsfrie kilder. Samtidig må det jobbes med å forbedre energisystemet for eksempel ved å legge til rette for at forbruket kan bli mer fleksibelt.»

«Et høyenergiamfunn produserer og etterspør mye kraft. Et høyenergiamfunn tar ikke utgangspunkt i at kraft er en knapp ressurs, og lave energipriser er et mål. Lave energipriser til sluttbrukere kombinert med høy etterspørsel kan forutsette statlige subsidier for å øke kraftproduksjonen tilstrekkelig. Lave priser på fornybar energi gir insentiver til å raskere utvikle og ta i bruk lav- og nullutslippsløsninger. Samtidig kan det bidra til at aktører velger energiintensive løsninger som ammoniakk og hydrogen fremfor mer energieffektive løsninger fordi det kan kreve en større omstilling eller investeringer i teknologiutvikling.»

For å illustrere balansekunsten har Strømprisutvalget brukt en interessant figur der bærekraften skal bli et resultat av å sikre forsyningssikkerheten til en akseptabel pris samtidig som hensynet til natur og miljø ivaretas. Etter Naturvernforbundets oppfatning kan ikke bærekraften ivaretas på denne måten. Lav strømpris vil føre til økt strømforbruk og press på ytterligere kraftutbygging i sårbar natur, og dette er vanskelig å forene med natur- og miljøhensyn. Utbygging av mer kraft og strømmnett må gjenspeile den samfunnsøkonomiske kostnaden, der naturinngrep ikke skal være gratis. Naturvernforbundet etterlyser en nærmere analyse av hvordan strømprisen påvirker strømforbruket. Både NVE og Statnett har i sine analyser lagt til grunn et lavere forbruk i alminnelig forsyning etter observert lavere strømforbruk da strømprisen var spesielt høy.

Strømprisutvalget legger til grunn en kraftig økning i kraftbehovet i årene framover og viser her til Statnetts markedsanalyse og Energikommisjonens rapport. I likhet med mindretallet i Energikommisjonen kan Naturvernforbundet ikke se at det grunnlag for å bygge ut 40 TWh mer kraft innen 2030. Mange av prosjektene som ønsker mer kraft, er ikke realistiske. Det er mangel på finansiering og industriell kompetanse. Strømprisutvalget refererer til Statnetts langsiktige markedsanalyse, der det norske strømforbruket i basis-scenariet vil øker fra dagens om lag 140 TWh til 220 TWh i 2050, uten å referere til lavscenariet, der mer energieffektivisering er lagt inn.

Naturvernforbundet viser her til det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget fra Miljødirektoratet som viser at det er behov for 34 TWh innen 2030 for å nå det norske klimamålet (omstillingsmålet). Av dette er 9 TWh satt av til å forsyne olje- og gassektoren med kraft fra land. I likhet med Klimautvalget 2050 mener Naturvernforbundet at elektrifisering av sokkelen er meningsløs bruk av verdifull fornybar kraft. For å nå omstillingsmålet bør olje- og gassektoren, gitt at vi ikke får stengt ned tilstrekkelig med felt, kunne kjøpe kvoter i EUs «Emission Trading System» for å kompensere for deler av sine utslipp fra eksisterende installasjoner. Dette vil være en mindre dårlig løsning enn å investere stort i å hente kraft fra land en sektor som uansett må fases ut.

I motsetning til NVE har Miljødirektoratet ikke anslått kraftbehov til industriprosjekter som ikke bidrar til å redusere de norske klimagassutslippene. Ved å utløse potensialet for energieffektivisering og dra nytte av Norges store kraftoverskudd trenger vi neppe å bygge ut særlig mye mer fornybar kraft fram mot 2030 for å nå klimamålet i 2030 og samtidig gi krafttilgang til grønne industriprosjekter.

Resten av denne høringsuttalelsen inneholder kommentarer til konkrete deler, kapitler og underkapitler til utvalgets rapport og er strukturert deretter:

2.1 Balansekunsten

Naturvernforbundet er enig med Klimautvalget i at det er langt færre ulemper ved å planlegge for et lavenergismålsfunn enn et høyenergismålsfunn. Et veivalg i retning lavenergi vil være i tråd med prinsippet om at areal- og ressurseffektivitet må ligge til grunn for omstillingen til et lavutslippssmålsfunn. Husholdninger som bruker mindre kraft, er mindre sårbare for svingninger i kraftprisene, og mindre utbygging av ny fornybar kraftproduksjon tar mer natur- og miljøhensyn ved å gi mindre press på arealene. Naturvernforbundet viser til IEAs «Net Zero» rapport fra 2021, der en utvikling mot et lavenergismålsfunn konsistent med 1,5-gradersmålet tilsier en årlig forbedring av energintensiteten med 4 prosent per år.

Naturvernforbundet er enig med strømprisutvalget i at energimarkedsreformen gjennom energiloven fra 1990 har bidratt til en mer effektiv utnyttelse av produksjonsressursene, lavere total kostnader til kraftforsyningen og mindre bruk av natur til energiformål enn det vi ville hatt uten et slikt markedsbasert kraftsystem. Men samtidig er det et grunnleggende misforhold i kraftmarkedet. Kraftprodusentene (tilbyderne) er godt organisert, mens forbrukerne (etterspørerne) er dårlig organisert. Dette kan føre til misbruk av markedsrett. Det kan derfor være en idé å få utviklet organisasjoner som kan handle strøm på vegne av en stor gruppe forbrukere.

2.6 Tre grunnleggende forhold

Strømprisutvalget skriver at kraftbalansen avhenger blant annet av hva vi gjør for å effektivisere energibruken, hvilke investeringer strømkunder og kraftprodusenter ønsker å gjennomføre, og hvilke prosjekter som får samfunnets aksept og myndighetenes tillatelse og støtte. Her vil Naturvernforbundet påpeke at hvilke prosjekter for ytterligere kraftutbygging som aksepteres og får tillatelser, vil bli begrenset i lys av konsekvensene for natur og miljø. Økt energieffektivisering er stikkordet for å beholde et netto kraftoverskudd. Tilsvarende er økt forbrukerfleksibilitet et stikkord for effektbalansen. Her har nettselskapene en viktig rolle å spille. Naturvernforbundet etterlyser her forskning på om endring av tariff for nettleie for vanlig forbruk har ført til endring av forbruksprofil. Utforming og informasjon om utkopling og flytting av trege laster har vært utilfredsstillende.

2.7 Overordnet om utvalgets vurderinger

Når det gjelder eventuelle tiltak i engrosmarkedet, synes vi utvalget burde gå nærmere inn i begrunnelsen for at redusert eller framtidig begrensning av utvekslingskapasitet kan bidra til lavere priser så lenge Norge har kraftoverskudd, men ikke i et scenario med enda større kraftoverskudd i våre naboland. De siste utenlandskablene synes ikke nødvendig for tørrårssikring og framstår mer som eksportkabler, men det kan også være at disse kablene gir økt tilgang til kraftproduksjon fra uregulerbare energikilder som til tider kan tilby kraft til svært lav pris.

De høye engrosprisene som tidvis oppstår, fører til uakseptable fordelingsvirkninger. Dette må løses, hovedsakelig gjennom omfordeling i sluttbrukermarkedet.

Naturvernforbundet er sterkt kritisk til at dagens strømstøtteordning ikke gir incentiver til å spare strøm. Taket på 5000 kWh per måned er altfor høyt. CO₂-kompensasjonsordningen i industrien burde inneholde krav om energieffektivisering.

2.8 Lavere, konkurransedyktige og forutsigbare priser?

Naturvernforbundet viser til at høye strømpriser førte til en markert nedgang i strømforbruket. Lave strømpriser er ikke gunstig for å bruke den strømmen vi allerede har, mer effektivt. Det er viktig at norske forbrukere venner ser til en relativt høy strømpris. Gjennom et systematisk og kraftfullt arbeid med energieffektivisering og energisparing behøver ikke høy strømpris slå sterkt ut. Det er strømregningen som teller.

Strømprisutvalget er opptatt av å sikre et varig kraftoverskudd for å bidra til lave strømpriser. En rekke analyser viser at det vil bli en betydelig økning i etterspørselen etter kraft i årene framover. En del vil gå til å erstatte fossil energi, men en del vil gå til å innfri diverse ønsker om mer kraft til ulike industriprosjekter som batterifabrikker, datalagring, produksjon av hydrogen/ammoniakk og utvikling av prosessindustrien. Økt kraftproduksjon vil i mange tilfeller føre til naturinngrep og redusert naturmangfold. Sårbar natur må beskyttes, og økt kraftproduksjon bør derfor begrenses. Ifølge markedsanalysene til NVE og Statnett vil dette føre til en stram kraftbalanse i 2030, men mindre stram etter 2030. Naturvernforbundet vil advare mot å øke strømforbruket ytterligere etter 2030, og en økning i kraftproduksjonen må tilpasses hensynet til natur og miljø.

Del 1 Kraftmarkedet

I innledningen savner vi en beskrivelse av hvordan handel med ulike derivater, eksempelvis forward, futures eller opsjonskontrakter, er med på å bestemme kraftprisen i markedet. Likeledes burde krafthandel utenom børs kommenteres. Industrien har i stor grad langsiktige bilaterale kraftkontrakter, ofte med innslag av «hedging».

5.1 Produsenter

Naturvernforbundet savner en drøfting av kraftprodusentens markedsmakt. Produsentene er relativt få sammenliknet med forbrukerne, som i liten grad er organisert. Dette gir mulighet for å ta ut produksjon på beleilige tidspunkter for å holde prisen oppe ved lavere etterspørsel. Det har vært minst én sak som har vært oppe i Nord Pools markedsråd om dette.

6.2 Budgivning i spotmarkedet tar utgangspunkt i aktørenes alternativer

I rapporten står det at for vindkraft er det alltid lønnsomt å produsere. Det er kjent at strømprisen faktisk kan bli negativ på grunn av mye vindkraft, så dette må forklares bedre. Hvilken rolle spiller opprinnelsesgarantier her? Hva trengs for at vindkraftverk skal unngå å produsere i slike situasjoner? Naturvernforbundet mener at ordningen med opprinnelsesgarantier er forvirrende og gir feil incentiver. Husholdninger og virksomheter i Norge kan velge å ikke kjøpe opprinnelsesgarantier, men kan likevel tenke at de bruker fornybar energi siden nesten all norsk kraftproduksjon er fornybar. Da går ikke regnestykket opp.

6.3.1 Vannkraftens kostnader i dag avhenger av forhold i framtiden

Med mer uregulerbar kraft i markedet vil verdien av vannkraft med magasiner øke. Dette vil lede til mer effektkjøring. Vi savner en beskrivelse av dette og hvilke muligheter og begrensinger effektkjøring representerer. Effektkjøring kan gi betydelig negative naturkonsekvenser, og ikke alle vannkraftverk egner seg. Hvilken betydning har utenlandskablene for økt effektkjøring?

6.7.2 Prissikring i Norden er ofte basert på systemprisen

I omtalen av ulike former for prissikring savner vi kanskje en bredere omtale av «hedging». For eksempel var det kjent for en del år siden at Elkem Mosjøen hadde en avtale med Vattenfall der kraftprisen var bundet opp til dollarkursen og råvareprisen.

8.12 Hva kan gi lavere og mer forutsigbare priser i sluttbrukermarkedet framover?

Det er rosverdig at utvalget skiller mellom strømpris og strømkostnader. Det viktigste er hva som står på strømrregningen, og sluttforbrukeren kan påvirke det gjennom å tilpasse forbruket etter variasjoner i strømprisen, men også ved å ulike energieffektiviseringstiltak. Nettselskapene bør kunne spille en viktigere rolle for å stimulere sluttforbrukerne til denne typen endringer. En mulighet er at nettselskapene tilbyr lån der avbetaling skjer gjennom nettleia.

12.2.5 Hva forteller scenarioene oss?

Rapporten setter opp en konflikt mellom hensynet til klimagassreduksjoner og hensynet til å ta vare på naturen. Naturvernforbundet etterlyser et lavenergiscenario der vi kan nå klimamålene samtidig som vi bidrar til å nå målene i den internasjonale naturavtalen. Med utløsning av potensialet for energieffektivisering og et kritisk blikk på alle ønskene om mer kraft trenger vi ikke å bygge ut så mye mer kraft. Den ekstra kraften vi eventuelt trenger for å erstatte fossil energi, må produseres uten å gå ut over sårbar natur.

Økt fleksibilitet blir viktig, også for å unngå en del nettutbygginger.

12.4.8 Konesjonsprosesser, arealtilgang og sosial aksept tar tid

Naturvernforbundet vil understreke at det er nødvendige å opprettholde demokratiske prosesser med høringer etc. for å sikre god forankring og at eksterne natur- og miljøvirkninger inkluderes i prosjektvurderingene. For å få en raskere konsesjonsbehandling mener Naturvernforbundet at NVE må ha adgang til raskt å avslå søknader som er problematiske med tanke på naturkonsekvenser, folkehelse eller reindriftsinteresser.

15.1 Tiltak som reduserer bruken av utvekslingskapasiteten med utlandet

I denne analysen synes vi det burde gå bedre fram hvor stor utvekslingskapasitet Norge trenger i et tørrår. Med de nye kablene har vi større utvekslingskapasitet enn det Norge trenger i et tørrår.

15.1.2 Hva er virkningene på priser og forsyningssikkerhet av disse tiltakene?

Det er riktig at redusert utvekslingskapasitet vil gi risiko for at vann ikke utnyttes i våte år, fordi det ikke er noe sted å sende kraften. Men det som burde vært omtalt, er at den økte utvekslingskapasiteten har lagt press på ytterligere utbygging av vann- og vindkraft i Norge med negative konsekvenser for

naturen. Det burde også vært analysert hvordan utenlandskabler og uregulerbar kraftproduksjon fører til at det er effektproduksjon og ikke energiproduksjon som er drivkraften bak oppgradering og utvidelse av vannkraftverk. Dette kan ha store og naturødeleggende konsekvenser i tilhørende vassdrag og magasin.

15.4.1 Energiopsjoner for forbruk

Spotprisavtaler gir insentiver til lavere forbruk når strømforbruket er høyt, men for industri med fastprisavtaler og langsiktige kontrakter er Statnetts energiopsjonsordning effektiv.

16.2 Konsekvenser i markedet av økt bruk av fastprisavtaler og prissikring

I dette kapittelet og i dette avsnittet burde utvalget diskutert forskjellen i markedsrett mellom tilbydere og etterspørrere av strøm. Den enkelte strømforbruker har liten markedsrett sammenliknet med strømleverandørene, og det begrenser muligheten for å inngå avtaler som reduserer risiko. Unntaket er store kraftforbrukere som kraftkrevende industri, og forskjellen burde vært diskutert mer grundig.

16.6 Forbrukerfleksibilitet i topplasttimer

I tillegg til prissignaler fra engrosmarkedet mener Naturvernforbundet at forbrukerfleksibiliteten bør stimuleres ytterligere. Etablering av et marked for fleksibilitet kan være en vei å gå. Økt forbrukerfleksibilitet bør både bidra til energieffektivisering og til å unngå for stor belastning i nettet.

17 Strømstøtte

I innledningen burde problemet med store regionale forskjeller i strømpris vært nevnt.

17.1 Etterspørselsrespons

Naturvernforbundet mener at strømprisen bør reflektere kostnaden ved å produsere kraft sett i lys av etterspørselen. Problemet er at en høy strømpris rammer skjevt, både med tanke på inntektsfordeling og regionalt. Naturvernforbundet ser derfor for seg en flat strømstøtte og som fordeles ulikt mellom prisområdene.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
leder