

Energi som nasjonal konkurransefaktor

Av: Hagne Hongset, energirådgiver

Oppsummering

Vannkraften ble utviklet som vår fjerde infrastruktur, i tillegg til vann, vei og avløp. Den gav landet vårt økonomisk konkurransekraft, og ble bl.a. grunnlaget for å etablere tung prosessindustri.

Energiloven av 1990¹ endret energipolitikken fundamentalt. Strøm ble nå sett på som et hvilket som helst kommersielt produkt. Denne historien om energiloven er beskrevet av Svein Roar Brunborg i hans notat om slik den norske produksjonen av kraft egentlig skal reguleres².

Norge har en opphetet diskusjon om videre integrering i EUs energiunion. Energiunionen har som mål tilnærmet like strømpriser i alle land i unionen, og ACER³ er EUs instrument for å implementere denne politikken.

Kobling til kraftsystemer i land med gjennomgående høyere prisnivå driver strømprisene i vårt land opp. Det reduserer konkurransefordelen lave strømpriser historisk har gitt oss. Økte strømpriser kan gi utflagging av industri, og åpner for nye vindkraftverk uten subsidier.

Framtidig energipolitikk må se norske energiresurser som en viktig felles ressurs, der hensynet til kraftbransjen må underordnes nasjonale hensyn. Da kan vi utvikle en energipolitikk som sikrer konkurransekraft, og der det skjer en god avveining mellom hensyn til klima, til natur, til næringsliv og til befolkningens livsvilkår.

¹ <https://snl.no/energiloven>

² <https://energiognatur.no/slik-den-norske-produksjonen-av-kraft-egentlig-skal-reguleres>

³ https://snl.no/ACER_-_EUs_energibyrå

Innhold

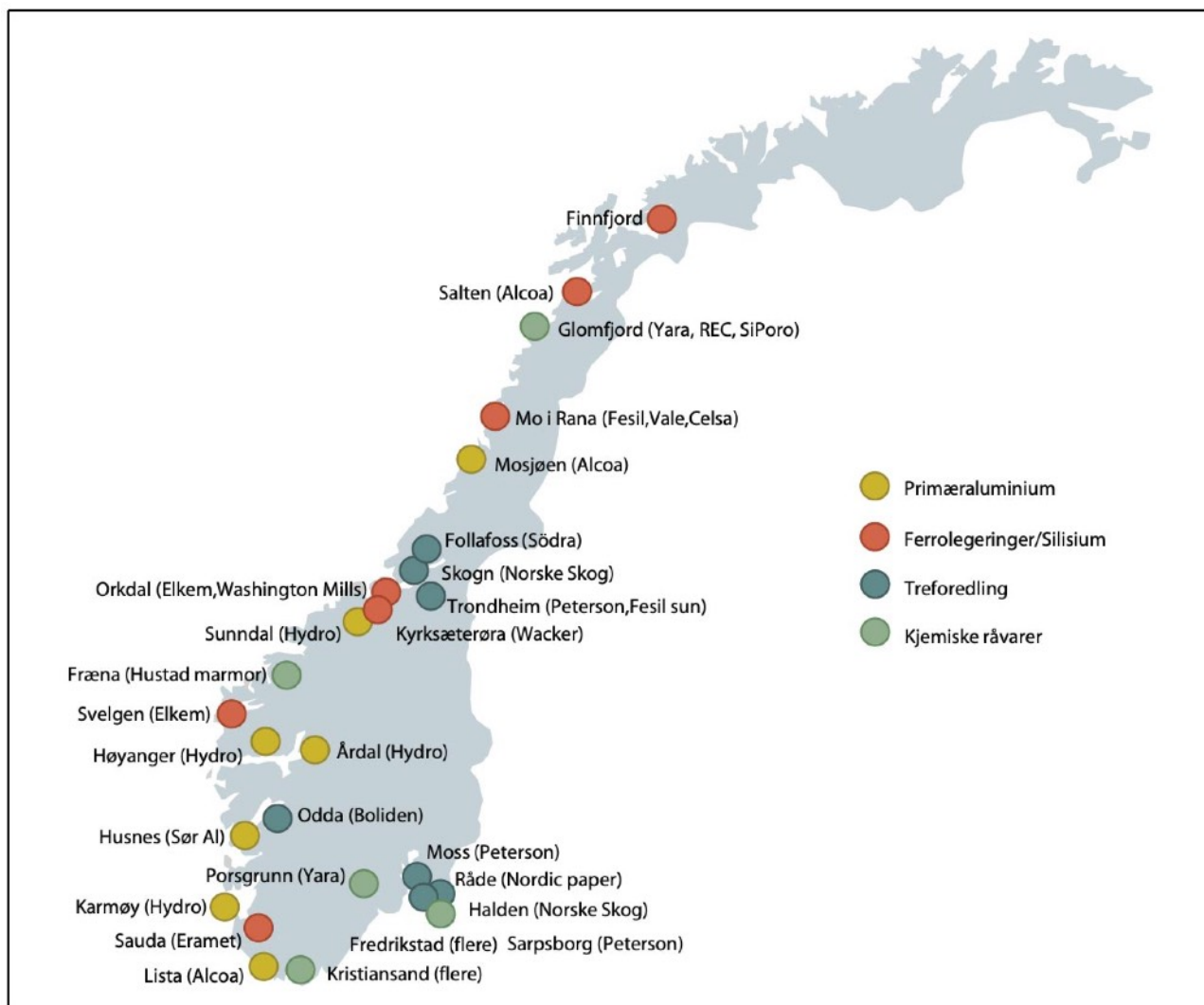
- 1: **Energipolitikk og klima** (s. 3)
- 2: **Historisk konkurransefordel** (s. 3)
- 3: **Energiloven av 1990** (s. 4)
- 4: **Tilknytning til EUs energiunion** (s. 4)
- 5: **Framtidig nasjonal energipolitikk** (s. 7)

1: Energipolitikk og klima

I dagens politiske debatt er klimasaken en viktig premissgiver. Framtidig energipolitikk og næringspolitikk må legge dette til grunn. I tråd med dette er alle forslag/tilrådninger i denne rapporten, ref kapittel 8, relatert til «klimaavtrykket» som de ulike energiformene har, ref kapittel 3.

2: Historisk konkurransefordel

Vannkraftshistorien i Norge er godt kjent. Både ut fra de store konfliktene under den mest intense utbyggingsperioden etter siste krig og fram mot 1990, men også fordi vannkraften gav landet vårt økonomisk konkurransekraft. En stor del av utbygd vannkraft på 1900-tallet ble bygget av og for industrien for å etablere tung prosessindustri, en industri som har vært av stor betydning i industrialiseringen av det moderne Norge.



Illustrasjon hentet fra NOU-2012:9.

Vannkraftens konkurransefordel lå historisk i at den gav billigere energi enn i land som ikke hadde våre naturgitte muligheter for produksjon av vannkraft.

3: Energiloven av 1990

Etter godt hundre år med utbygging av vannkraft, fra 1885, fikk landet en energilov i 1990. Energiloven endret energipolitikken fundamentalt. Strøm var fram til 1990 sett på som vår fjerde offentlige infrastruktur, i tillegg til vann, vei og avløp. «Over natta» ble strøm dermed en «vare», på linje med pizza, poteter, biler og sydenturer.

Fra 1.1.1991 har strømprisen vært markedsstyrt, og strøm er fra da av omsatt i et kommersielt og liberalisert marked. Strømnettet derimot betraktes som et «naturlig monopol». I forbindelse med at loven trådte i kraft 1.1.1991, ble Statkraft delt. Drift og videre utbygging av sentralnettet ble overlatt til nyopprettede Statnett, som også fikk ansvaret for eierskap og drift av alle utenlandsforbindelsene.

Historikken rundt energiloven, bakgrunnen for den og hvordan den ble utviklet, er beskrevet av Svein Roar Brunborg [her](#).

4: Tilknytning til EUs energiunion

Liberaliseringen av kraftmarkedet gjennom energiloven skjedde uten konflikter og uten stor offentlig oppmerksomhet. Dette i motsetning til den senere tilslutningen til EUs energiunion, noe som de senere årene har gitt en svært opphetet politisk diskusjon. Den toppet seg 22. mars 2018 med beslutningen i Stortinget om at Norge skulle underlegges EUs energibyrå ACER.

Årsaken til motstanden hos mange, blant annet i et samlet LO, var at Norge med dette gradvis ville miste styringen over energipolitikken. Dette fordi målet for energiunionen nettopp er tilnærmet like strømpriser i alle land i unionen, og at ACER er EUs instrument for å implementere denne politikken. Denne saken er fortsatt ikke avklart, i og med at Høyesterett har gitt Nei til EU⁴ medhold i at lovligheten i Sttingsvedtaket om ACER kan prøves for norske domstoler.

De senere tiårene har vi sett økende oppmerksomhet på negative klimaeffekter av fossil energi. Det har gitt norsk vannkraft en ny dimensjon, i form av å være både fornybar og «utslippsfri», samtidig som den er regulerbar, i motsetning til sol,- og vindkraft. Samtidig har en stadig sterkere integrasjon med energisystemene i land med høyere prisnivå vært omdiskutert.

Kraftbransjen har vært pådriver for stadig sterkere integrering mot Europa, fordi slik integrering gir stigende strømpriser. Samtidig har denne effekten vært sett på som negativ av alle brukere av strøm. Nettopp fordi den kan underminere den konkurransefordelen som historisk har ligget i lave energipriser.

Lave strømpriser er spesielt viktig i prosessindustrien, fordi denne industrien har energi som en stor innsatsfaktor, opp mot 40% av kostnadene. Men alt næringsliv har selvsagt fordeler av lave energipriser. Også i offentlig sektor har energipriser betydning.

Her gir stigende strømpriser først og fremst utslag i redusert lønnssevne, noe som er negativt for alle som arbeider i offentlig sektor. For den alminnelige forbruker er også lave energipriser en fordel.

Integreringen av det norske kraftsystemet med andre land var omdiskutert allerede da den første kraftlinjen til Sverige ble tatt i bruk i 1960. Sentrale politikere var redde for at «arvesølv» kunne tape i verdi ved denne integreringen. Integrasjonslinjen vant likevel fram. Siden 1960 har vi fått en rekke kraftledninger til Sverige, Finland og Russland, samt 4 sjøkabler til Danmark, en til Nederland og en til Tyskland. I år kommer ytterligere en kabel i drift, til England.

Koblingen til andre land har både fordeler og ulemper. Fordelen henger sammen med variasjonene i nedbør. Med forbindelser mot utlandet kan vi ha full forsyningssikkerhet uten betydelige overinvesteringer i produksjonskapasitet som bare utnyttes delvis. Ulempen ligger i at

⁴ <https://neitileu.no>

kobling til kraftsystemer i land med gjennomgående høyere prisnivå driver strømprisene i vårt land opp.

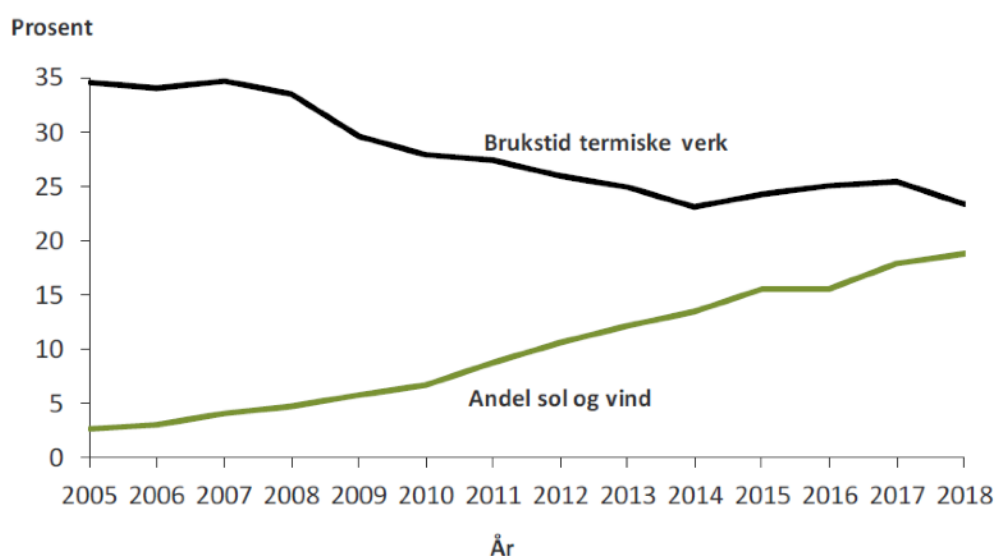
Optimal kapasitet mot land med høyere prisnivå kan defineres til den kapasiteten som trengs for å gi oss full forsyningssikkerhet. Men heller ikke mer, fordi vi da importerer større prisdrivende effekt en nødvendig. Ut fra en slik definisjon, nådde vi optimal kapasitet mot utlandet med åpningen av den tredje sjøkabelen til Danmark i 1993.

Derfor har det også vært stor motstand mot spesielt de siste utenlandskablene som er blitt bygd, til Tyskland (2020) og England (2021). Vi får nå en kapasitet mot utlandet på over 75 TWh pr år, mens vannkraftproduksjonen i normalår er på 135 TWh. Overkapasiteten har i stor grad vært drevet fram av kraftbransjen, som har hatt kommersiell interesse av at strømprisene drives opp.

Hva som skjer videre, avhenger mye av utviklingen framover i markedene utenfor Norge. Dette henger sammen med den voldsomme utbyggingen av uregulerbar vindkraft og solkraft de senere årene på kontinentet og i Storbritannia.

En fersk rapport fra THEMA consulting⁵, fra desember 2020, peker på at økt produksjon av fornybar energi i Europa gir en stadig større overkapasitet av effekt. Dette kommer av at produksjonskapasiteten for termisk energi (i hovedsak fossil) ikke kan avvikles, men må stå i beredskap for å overta når solen går ned og vinden stilner. Men brukstiden går ned.

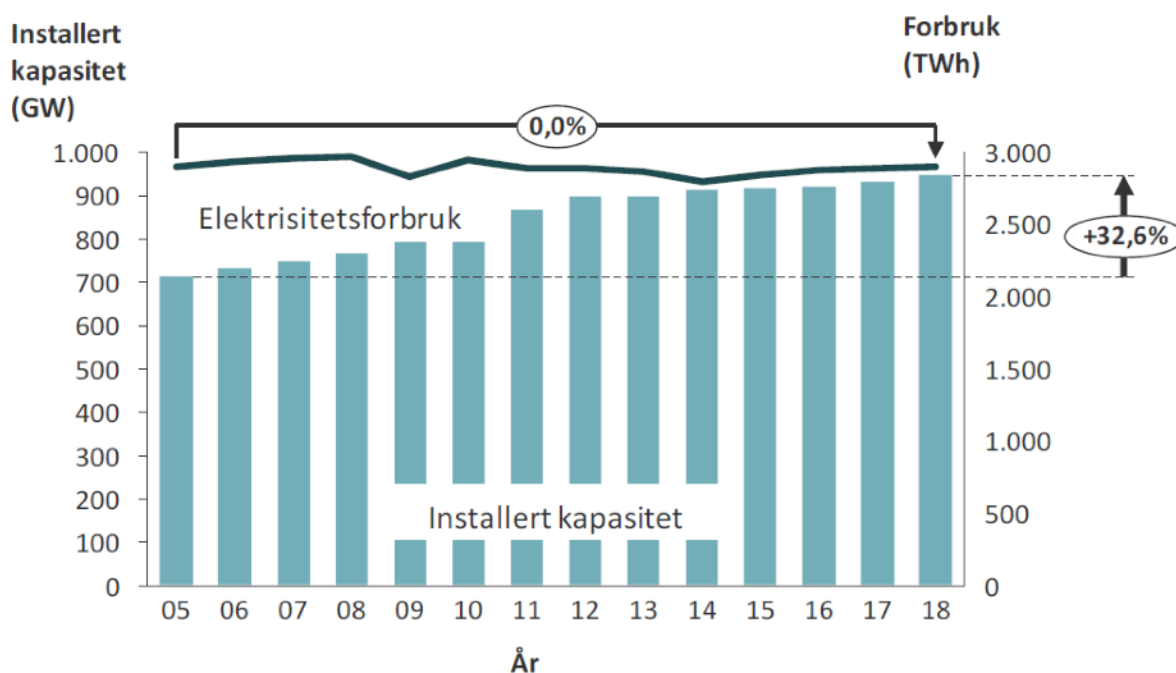
Figur 3: Andel sol- og vindproduksjon øker og brukstiden for termiske verk går ned i EU (Prosent av el-produksjon)



Effektkapasiteten i Europa økte derfor med 33% i perioden 2005-2018, uten at forbruket vokste i samme periode.

⁵ <https://thema.no>

Figur 5 | EU øker installert kapasitet langt sterkere enn elektrisitetsforbruket
(GW, TWh, EU28)



Dette er en utvikling som ifølge THEMA bare vil fortsette i årene som kommer. Og gir sterk økning i det som kalles systemkostnader. Det er kostnader til økt overføringskapasitet i alle områder, og kostnader for å holde fossil produksjonskapasitet i beredskap.

THEMA omtaler utviklingen framover slik:

«Økte systemkostnader og kostnader for å subsidiere fornybar energi veltes over på forbrukerne i form av økende strømregning. I strømregningen utgjør paradoksalst nok prisen for selve kraften en stadig mindre andel.»

Norsk energipolitikk framover vil avgjøre om vi får en tilsvarende utvikling i vårt land. Vårt kraftsystem består i hovedsak av regulerbar vannkraft, og har derfor historisk hatt lave systemkostnader. Denne konkurransefordelen er imidlertid redusert en del allerede, på grunn av utbygging av vindkraft. Det har utløst til dels store investeringer i nye kraftledninger og oppgradering av eksisterende.

Vindkraftverkene har i svært liten grad måtte delta i disse investeringene. Et eksempel er utbyggingen på Fosen. Vindkraftverkene der er helt avhengig av nye kraftlinjer og oppgradering av eksisterende i Trøndelag, i stor grad direkte utløst av de seks vindkraftverkene. De økte systemkostnadene var på 5,5 milliarder kroner. Hele kostnaden er lagt på nettleien, og dermed på forbrukerne. Fosen Vind har ikke måtte bidra med noe i denne investeringen. Hadde Fosen-utbyggingen måtte delta med en rimelig andel av systemkostnadene, ville det trolig ha ført til at utbyggingen ikke ville blitt gjennomført. Selv uten å måtte delta i nettinvesteringene, har Statkraft som kjent måtte avskrive milliardbeløp på denne satsningen.

Videre utbygging av vindkraft på land vil nettopp gi den typen økte systemkostnader som nå kommer i stor skala i utlandet. Skjer det, vil det ytterligere redusere konkurransekraften i det norske kraftsystemet.

Vindkraft på land har mange negative effekter. En som er lite påaktet i den offentlige debatten, er konsekvensen av at vindkraft er avhengig av regulerbar kraft som utjevner variasjon i produksjonen. Mens balansekraft i utlandet i hovedsak er fossil energi, er det her i landet vannkraften som må fungere som balansekraft for vindkraft. Stadige endringer i produksjon i vannkraftverkene gir økt «effektkjøring», betegnelsen for ofte og rask endring av produksjonen. Effektkjøring har til dels store negative konsekvenser for liv og arts mangfold i vassdragsnaturen.

5: Framtidig nasjonal energipolitikk

Energi er drivkraften i alle moderne industrisamfunn. Norges energiresurser er derfor av avgjørende betydning for videre utvikling av norsk konkurransekraft. I denne sammenhengen er det viktig at energi blir sett på som en viktig felles ressurs, og der hensynet til kraftbransjen må underordnes nasjonale hensyn. Da kan vi utvikle en energipolitikk som er i samsvar med nasjonale mål, og der det skjer en god avveining mellom hensyn til klima, til natur, til næringsliv og til befolkningens livsvilkår.

En overordnet premiss for energipolitikken bør være at energiresursene våre disponeres slik at de gir grunnlag for nye arbeidsplasser i eksisterende og ny industri.

Framtidig energipolitikk vil i stor grad bli fastlagt i neste stortingsperiode, 2021-2025. Det kommer en rettslig/juridisk avklaring av suverenitetsspørsmålet i ACER-saken, og dermed om Norges forhold til EUs energiunion. Dette vil få stor betydning i spørsmålet om hvor fritt vi som land kan styre bruken av utenlandsforbindelsene ut fra nasjonale hensyn.

Samtidig blir det avgjørende hvordan det nye Stortinget fra høsten 2021 vil stille seg til også andre viktige energipolitiske spørsmål. Ikke minst til hvordan vi skal skaffe fram den energien vi antas å trenge fram mot 2050⁶.

⁶ <https://energiognatur.no/kan-vi-fa-overskudd-av-kraft-i-2050-uten-ny-vindkraft>