



13. august 2004

Jr.Nr: 3200100104

MR-E 01/01

"Akureyri-erklæringen"

Et videre og fordypet samarbeid innenfor det nordiske elmarkedet

Det nordiske el-markedet er et konkret eksempel på et vel fungerende regionalt el-marked som er unikt både i et europeisk og et globalt perspektiv. Prinsippene ble slått fast i Louisiana-erklæringen fra 1995. Målet med utviklingen av det nordiske elmarkedet var å oppnå gjensidige økonomiske, energimessige og miljømessige fordeler, samtidig som det opprettholdes en høy grad av forsyningsikkerhet. Sammenkobling av de ulike produksjonssystemene i de nordiske landene gir felles nordisk nytte. Vannkraft, vindkraft og termisk kraft utfyller hverandre og medfører optimal ressursutnyttelse og kostnadseffektiv drift og produksjon.

Det nordiske markedet er i et internasjonalt perspektiv et effektivt og vel fungerende marked. De nordiske landene har et nært samarbeid og i et europeisk perspektiv utstrakt harmonisering. Selv om det har skjedd en stor utvikling på det nordiske markedet siden 1995, er det viktig å komme noen skritt videre. De nordiske elmarkedene må ytterligere utvikles og integreres slik at en i størst mulig grad bidrar til vekst og velferd i de nordiske landene.

Målene fra Louisiana ligger fremdeles fast og visjonen for det nordiske elmarkedet er:

"Et grenseløst nordisk marked med en effektiv handel med omverden"

I den videre utviklingen vil en fokusere på det regionale nordiske el-markedet og utviklingen av dette. Markedet skal være effektivt og velfungerende med tilstrekkelig mange betydelige aktører. Effektivitet skal også prege de løpende tilpassningene både når det gjelder produksjon, nett og forbruk.

Et grenseløst nordisk elmarked forutsetter en fortsatt harmonisering av regler og metoder for utnyttelsen av infrastrukturen. En harmonisering av nasjonale regler for systemansvaret og tilpassningen av dette er sentralt for den fortsatte utviklingen i Norden. Utviklingen av samarbeidet innenfor det nordiske elmarkedet gir Norden og de enkelte land fordeler og skaper fortrinn for samfunnet. Det er videre store fordeler ved å videreutvikle en effektiv handel med omverden. En forutsetning for dette er åpne markeder og like markedsvilkår.

Alle landene har tilsluttet seg EUs eldirektiv og opererer dermed innenfor den samme ytre rammen. Overordnede nasjonale energi- og miljøpolitiske

hensyn skal kunne ivaretas. Innenfor disse rammene er det både mulighet og behov for videre utvikling av det nordiske markedet.

De nordiske energiministrene er enige om at situasjonen vinteren 2002/2003 viste at det nordiske kraftmarkedet fungerer tilfredsstillende og klarer å håndtere anstrengte situasjoner. Betydelige produksjonsreserver både i og utenfor Norden ble tatt i bruk når vannkraften sviktet. De nordiske energiministrene er enige om at høye priser ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å gripe inn i markedet.

Prisdannelsen er blant annet viktig på kort og lang sikt for å balansere produksjon og forbruk, samt for å ha markedsaktørens tillit og skape forutsetninger for investeringer. De nordiske energiministrene ser at økt forbrukerfleksibilitet er et viktig virkemiddel for å klarere den framtidige energi- og effektbalansen. Videre er det viktig å ha et langsiktig perspektiv som gir markedet stabile rammevilkår.

Utfall den siste tiden har satt fokus på sårbarhet i det nordiske kraftsystemet. Systemmessig er de nordiske landene avhengige av hverandre. Med tanke på sårbarhet er det derfor både nyttig og viktig med ytterligere integrasjon. Integrasjon forbedrer både den nasjonale og den totale nordiske forsyningssikkerheten.

En utvikling mot et mer integrert og grenseløst marked vil utvikle og ta vare på konkurransen og redusere problemet med monopoldannelse. Tendenser til monopoldannelse i markedet må overvåkes og hindres. Spesielt er det viktig at det er et samarbeid mellom de nordiske kreditt- og konkurransetilsynene.

De nordiske energiministrene ser at videre koordinering av systemansvaret og utvikling av felles nordiske løsninger for nettinvesteringer nå er det viktigste skrittet mot et mer integrert marked.

De nordiske energiministrene er enige om at

- be de systemansvarlige om å utrede hvordan en økt samordning av systemansvaret, felles organisering og finansiering av nettinvesteringer og effekthåndtering praktisk og konkret kan komme på plass i Norden.
- utrede ulike organisatoriske modeller for hvordan en i fellesskap kan håndtere nettvirksomheten og systemansvaret. En slik nordisk utredning kan påbegynnes etter at utredningene om harmonisering av systemansvaret, effekthåndteringen og nordiske investeringer i nettet er lagt frem. Utredningen bør ta utgangspunkt i de erfaringer nevnte utredninger gir.
- på bakgrunn av ovenfor nevnte utredninger vil en diskuteres håndteringen av systemansvar, felles nordiske nettinvesteringer og organisatoriske modeller for dette nærmere på ministermøtet i 2005.

og at

- Nordels arbeid med felles nettinvesteringer (prioriterte snitt) i Norden og arbeidet med å videreutvikle de fem konkrete snittene i den balanserte pakken¹ er verdifullt for å forbedre infrastrukturen i det nordiske elmarkedet i perioden 2010-2020.

¹ Følgende fem snitt er inkludert i Nordels "pakke" (ikke prioritert rekkefølge):

Snitt 4 (i Syd Sverige)
Fenno-Skan (mellom Sverige og Finland)
Storebelt forbindelsen (mellom Jylland og Sjælland)
Nea – Järpstrømmen (mellom Midt Norge og Sverige)

- det synes å være behov for betydelige framtidige investeringer i overføringskapasitet i Norden. Dette bør løpende analyseres. Ministrene legger betydelig vekt på at slike investeringer må være lønnsomme utifra et nordisk samfunnsøkonomisk perspektiv.
- det i dagens internasjonale elmarked er nødvendig å se på det nordiske elsystemet i en overordnet helhet. I den forbindelse er det nødvendig å se på forskjellige organisasjons- og finansieringsmodeller for felles nordiske investeringer.
- legge vekt på at de nordiske landene i fellesskap bør påvirke beslutninger som berører EUs indre marked for el. Det er avgjørende at et slikt samarbeid skjer på samtlige nivå fra ministrene, via departementer, myndigheter og systemansvarlige selskaper, til markedsaktørene.

BAKGRUNNSNOTAT

Konkrete tiltak for videre utvikling

Felles håndtering av systemansvaret i Norden

Utforming av systemansvaret og ansvarsfordeling mellom systemoperatør og aktører

Hvilke funksjoner som inngår i systemansvaret skiller seg mellom de nordiske landene. En forutsetning for fortsatt harmonisering er at en kommer frem til en felles nordisk definisjon av hvordan systemansvaret skal utføres og hvordan ansvarsfordelingen mellom systemoperatører og aktører skal være. Utformingen av et slikt ansvar bør være likt i alle nordiske land, avhengig av aktørens ansvar og den finansieringsbyrde som blir lagt på disse. Dersom dette kan oppnås blir det skapt lansiktige konkurransenøytrale vilkår for aktørene i de nordiske landene.

Visjonsutvalget anser at de nordiske landene bør gi de systemansvarlige i oppdrag å kartlegge og definere hvilke funksjoner som inngår i systemansvaret i respektive land, og hvordan disse funksjonene utføres. Kartleggingen bør belyse de likheter og ulikheter som råder mellom landene. De systemansvarlige bør i oppdraget foreslå et felles syn i de nordiske landene. Blant annet må ansvaret for systemoperatørene og aktørene defineres. Definisjonen bør også omfatte prinsipper for fordeling av kostnader mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, slik at en skaper en felles plattform for det videre harmoniseringsarbeidet og fortsatt positiv utvikling av det nordiske elmarkedet. Det er også viktig å identifisere behovet for forandringer i blant annet lovgivning og retningslinjer i respektive land, som følge av at en felles definisjon innføres i Norden.

Områder som blant annet bør omfattes av oppdraget er; håndtering av balansetjenester (prissetting og avregning), forsyningssikkerhet, flaskehalshåndtering og systemdriftstjenester.

Felles effektmodell

I mai 2004 presenterte Nordel en rapport om effekthåndtering og andre relaterte spørsmål. Rapporten inneholder forslag til hvordan disse spørsmålene skal kunne håndteres i det nordiske elmarkedet. Visjonsutvalget ser positivt på de fremlagte forslagene og ser at disse vil utvikle det nordiske elmarkedet ytterligere. De systemansvarlige bør få i oppdrag å legge frem konkrete forslag til tiltak med utgangspunkt i Nordels rapport om effekthåndtering.

Utvikling av spørsmål om systemdrift i Norden

Det er avgjørende at de systemansvarlige i Norden samarbeider på en effektiv måte i for eksempel situasjoner med effektmangel, energimangel og strømbrudd. De systemansvarlige bør gjennomføre et oppdrag med formål å videreutvikle retningslinjer og regelverk for et økt samarbeid mellom systemoperatørene i ulike typer kriser.

Visjonsutvalgets forslag

De systemansvarlige får i oppdrag å utrede disse forholdene. Oppdraget bør presentere en særskilt plan for hvordan tiltakene kan gjennomføres. Planen for gjennomførelsen bør også inneholde en prioritering av de tiltak som foreslås. Det bør være en samordning mellom de ulike oppdragene. Planen bør presenteres den 1. mars 2005.

Felles nettinvesteringer i Norden

Nordels arbeid

Et godt utgangspunkt for det videre nordiske arbeidet med felles investeringsprosjekter er Nordels nordiske systemutviklingsplan 2002 og Nordels rapport om prioriterte snitt fra juni 2004. I dette arbeidet har Nordel definert en "pakke" på fem konkrete nettinvesteringer i Norden. Følgende fem snitt er inkludert i Nordels "pakke" og bør etter Nordels mening forsterkes/bygges ut hurtigst mulig (ikke prioritert rekkefølge):

Snitt 4 (i Syd Sverige)

Fenno-Skan (mellom Sverige og Finland)

Storebelt forbindelsen (mellom Jylland og Sjælland)

Nea – Järpströmmen (mellom Midt Norge og Sverige)

Skagerrak 4 (mellom Norge og Jylland)

Disse fem prosjektene utgjør en "balansert pakke"; noe som innebærer at alle de nordiske sentralnettselskapene ser på dette som viktige prosjekt for det samlede nordiske markedet og for hvert enkelt land. Denne pakken vil vesentlig forbedre infrastrukturen og markedsbetjeningen i det nordiske el-markedet frem mot 2020.

Nordel har foretatt samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger på den foreslåtte pakken. Vurderingene er basert på analyser med Samkjøringsmodellen. Nordels plan er at den balanserte pakken skal følges opp gjennom bilaterale detaljerte lønnsomhetsstudier for hver av forbindelsene. Det skal i tillegg utarbeides tidsplaner for beslutninger og eventuelle avtaler om finansiering av hvert enkelt prosjekt.

Nordel har ikke tatt standpunkt til hvordan de prioriterte snittene skal finansieres. Nordels utgangspunkt er at slike prosjekter finansieres på en tradisjonell måte, det vil si en deling på grensen mellom de landene som er involvert i hvert enkelt prosjekt. Totale kostnader for disse utbyggingene er estimert til 940 millioner Euro.

Visjonsutvalgets vurderinger

Visjonsutvalget har kommet frem til at det synes å være behov for betydelige framtidige investeringer i overføringskapasitet i Norden. Dette behovet bør løpende analyseres. Et viktig punkt er å belyse hvorvidt det finnes betydelige investeringsprosjekter som ikke realiseres, blant annet fordi de har en stor del av nytten i andre land enn det landet hvor prosjektets kostnader oppstår. Det nordiske sentralnettet skal utvikles slik at kundenes rimelige behov for overføring blir tilfredsstillt.

Visjonsutvalget finner at Nordels arbeid med prioriterte snitt i Norden og arbeidet med å videreutvikle de fem konkrete snittene i den balanserte pakken er verdifullt for å forbedre infrastrukturen i det nordiske elmarkedet etter 2010-2020. Nordel har ikke behandlet behovet for overføringsforbindelser ut av Norden. Prosjekter ut av Norden kan i enkelte tilfeller tenkes å være mer lønnsomme enn prosjekter i Norden, de kan også tenkes å redusere lønnsomheten av de inter-nordiske prosjektene. Dagens modeller for samfunnsøkonomisk analyse og lønnsomhetsvurdering bør videreutvikles slik at en i fremtiden kan få et tydeligere bilde av lønnsomhet og andre viktige nytteeffekter.

For å sikre en fortsatt fremdrift i dette framtidige arbeidet ser visjonsutvalget det som viktig å bidra med overveielser omkring en hensiktsmessig organisering av de fremtidige nordiske nettinvesteringene. Det er mulig å organisere fremtidige nordiske nettinvesteringer på flere ulike måter. Man kan følge Nordels utgangspunkt med dagens organisering, eller overveie ulike modeller for felles organisering.

En mulighet er å plassere eierskapet til nye anlegg i et nytt selskap som skal eie de nye overføringsforbindelsene. Selskapet bør i tilfelle eies av alle de nasjonale TSO-ene.

Dersom det skal opprettes en slik organisasjon, synes det i tilfelle naturlig å legge til grunn at den nye organisasjonen skal foreta nettinvesteringer i Norden som gir en felles nordisk nytte, for eksempel definert ut fra samfunnsøkonomiske investeringskriterier. Konkrete investeringsbeslutninger for disse, eller andre, nordiske nettinvesteringer bør selvfølgelig være basert på spesifikke analyser av den samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Organisasjonen bør konsentrere seg om grenseoverskridende investeringer og investeringer internt i et land når en betydelig del av nytten er i andre land.

Med hensyn til finansiering av egenkapital og fordeling av kostnader i en ny organisasjon vil visjonsutvalget anbefale at det etableres enkle fordelingsmekanismer for dette. Disse mekanismene bør i størst mulig grad være avklart før organisasjonen eventuelt etableres. Flere alternative modeller kan være aktuelle.

Man kan for eksempel fordele innskudd av egenkapital i organisasjonen likt mellom landene, noe som gir hvert land samme antall stemmer i organisasjonens styre. Når det gjelder måter å dekke kostnadene og avkastning på egenkapital i den nye organisasjonen, kan man innføre en felles nordisk nettavgift, som inkluderes i TSOenes ordinære tariffier. Da vil finansieringen dekkes av de som bruker det nordiske nettet, og hver lands bidrag til finansiering vil stå i forhold til produksjon og forbruk i hvert land.

Et alternativ kan for eksempel være at kostnadene og/eller egenkapitalen dekkes som i dag, nemlig av hvert enkelt land hvor investeringen foretas. Et annet alternativ er å bruke de nordiske flaskehalsinntektene. Fordelingen av flaskehalsinntektene er for tiden til revurdering i Nordel, og det kan i denne sammenheng være naturlig å vurdere en felles løsning hvor disse brukes til felles investeringer.

Visjonsutvalget vil ikke ta endelig stilling til hvordan de framtidige investeringene skal finansieres. Ulike finansieringsformer bør analyseres nærmere.

Nye organisasjons- og finansieringsformer må ikke resultere i endringer i det nordiske punkttariffsystemet. Det må fortsatt være slik at en forbruker betaler for uttak av elektrisitet til sitt nettselskap og at en produsent betaler for sin innmating til sitt nettselskap, uavhengig av geografisk plassering i Norden.

Visjonsutvalgets forslag

De systemansvarlige selskapene får i oppgave å utrede spørsmålene om organisering og finansiering av felles nettinvesteringer. Utredningen bør ses i sammenheng med utredningen om utypet samarbeid om systemansvaret og effekthåndtering og presenteres innen 1. mars 2005.

Utredning om forutsetningene for en felles TSO

De nordiske landene utgjør et felles elmarked hvor videre harmonisering og integrering av reglene for markedets funksjon er svært viktig.

Markedsaktørene bør utover det felles markedet også se på den felles nettinfrastrukturen slik at investeringene i den blir planlagt utifra et nordisk perspektiv. Samtidig bør de systemansvarlige selskapene effektiviseres ytterligere og gis en klar rolle i utviklingen av markedet.

De nordiske energiministrene setter nå i gang en utredning om forutsetningene for en felles nordisk TSO.

Visjonsutvalgets forslag

En utredning om ulike organisatoriske modeller for hvordan en i fellesskap kan håndtere nettvirksomheten og systemansvaret bør gjennomføres som et ledd i visjonsarbeidet. En slik nordisk utredning kan påbegynnes våren 2005, etter at de nevnte utredninger om harmonisering av systemansvaret, effekhåndtering og nordiske investeringer i nettet er lagt frem. Utredningen bør ta utgangspunkt i de erfaringer disse utredningene gir.

EU's regelverk og felles nordiske standpunkt

De nordiske landene bør i fellesskap forsøke å påvirke beslutninger som berører EU's indre marked for el. Det nordiske elmarkedet er kjent som et vel fungerende eksempel på et integrert internasjonalt marked og de nordiske landene har dermed en mulighet til å påvirke, gjennom å presentere sine egne vel fungerende løsninger.

Det fremtidige arbeidet med å slå fast og utvikle retningslinjer for EU's forordning om grenseoverskridende handel med el er av spesiell betydning. Forordningen utgjør et rammeverk. Dette rammeverkets innflytelse på den internasjonale handelen med el er direkte avhengig av hvordan retningslinjene for forordningen blir utformet. Arbeidet med disse retningslinjene ledes av EU kommisjonen og en regulerende kommite der medlemslandene er representert. Til støtte i arbeidet har Kommisjonen også opprettet et rådgivende organ (European Regulators Group for Electricity and Gas –EREG), med representanter fra tilsynsmyndighetene. Et betydningsfullt innspill til retningslinjene blir også gitt av ETSO (de systemansvarliges europeiske samarbeidsorganisasjon).

Samarbeid behøves på alle nivå: mellom ministrene, departementer, tilsynsmyndigheter, systemansvarlige selskap og markedsaktører. Samarbeidet mellom ministre og ansatte i departementene har vært vel etablert i lang tid. Det er likevel viktig å øke informasjonsutveksling om nordiske standpunkt, i tillegg til å legge frem felles standpunkt i de innlegg som blir gitt i arbeidsgruppene. Tilsynsmyndighetene kommer til å få en enda viktigere rolle i fremtiden gjennom det rådgivende organ (Electricity and Gas Regulators Group) som kommisjonen har opprettet. Dette gjelder også de systemansvarlige selskapene som bør være pådrivere for felles nordiske løsninger i ETSO-samarbeidet.