

Isak Lekve

Farvel til kraftbørsen

Hvordan sikre stabile kraftpriser og
framtiden til norsk industri



De Facto
Kunnskapssenter for fagorganiserte
Torggata 28, 0183 OSLO
isak.lekve@de-facto.no
www.de-facto.no

Forord

I denne rapporten presenteres en oversikt over strømpriskrisen, litt om forhistorien og hva som er status høsten 2023, og hvilke konsekvenser dette har fått og kan forventes å få for norsk næringsliv. Dette gjøres gjennom å oppdatere data og analyser fra de to forrige rapportene om strømpriskrisen *Strømpriskrisen: Årsaker og effektive tiltak* fra våren 2022 og *Hvordan fastsettes de norske strømprisene: Konsekvenser for næringsliv og industri* fra januar 2023.

Videre følger en vurdering av regjeringens hovedsvar på strømpriskrisen – en endeløs rekke av utvalg, og en tydelig kritikk av at eneste løsning på priskrisen er å bygge ut mer kraft. Tvert imot argumenterer vi for at dette i beste fall vil ha marginal betydning på kraftprisen, og i verste fall ingen overhodet.

Avslutningsvis følger en vurdering av betydningen av EU, Acer og fjerde energimarkedspakke, og basert på denne fremmer vi tiltak som vi mener er nødvendige for å reetablere lavere strømpriser som en avgjørende konkurransefordel for norsk industri.

Rapporten er skrevet på oppdrag for Industriaksjonen – en samling av fagforeninger som er opptatt av industriens vilkår i Norge, men har også fått finansiering fra Neil til EU og flere fagforeninger rundt omkring i landet.

Rapporten er utarbeidet av Isak Lekve i De Facto, men Idar Helle har skrevet kapittel 3 om EU, Acer og fjerde energimarkedspakke. Tusen takk for alle innspill og bidrag.

Bergen, 10. november 2023

Isak Lekve

De Facto

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	5
1. STRØMPRISKRISEN	7
1.1 UTVIKLINGEN AV STRØMPRISEN I NORGE	9
1.2 STRØMPRISKRISENS KONSEKVENSER	16
1.3 MAKROTALL OG HVA SOM STÅR PÅ SPILL	22
2. EN ENDELØS REKKE AV UTVALG	29
2.1 ARBEIDERPARTIETS ENERGIUTVALG	29
2.2 ENERGIKOMMISJONEN	31
2.3 STRØMPRISUTVALGET	32
2.4 FORESTILLINGER OM KRAFTMARKEDET	34
3. BETYDNINGEN AV EU, ACER OG FJERDE ENERGI-MARKEDSPAKKE 39	
3.1 EØS OG TREDJE ENERGI-MARKEDSPAKKE	39
3.2 FJERDE ENERGI-MARKEDSPAKKE	40
3.3 ACER-SAKEN FOR NORSKE DOMSTOLER	41
3.4 HØYESTERETTS AVGJØRELSE I ACER-SAKEN	43
4. TILTAK FOR Å LØSE STRØMPRISKRISEN	47

Sammendrag De Facto-rapport 3/2023

12. oktober 2023 leverte endelig Strømprisutvalget sin rapport etter nesten to år hvor regjeringen har bedt oss vente å se hvilke løsninger som kommer fra de ulike utvalgene og kommisjonene de har nedsatt. Utvalget presenterte ingen nye løsninger, og deres viktigste konklusjon er at vi i fremtiden må akseptere høyere og mer ustabile priser, og at løsningen på strømpriskrisen ligger i å bygge ut mer kraft. Dette fremstår ulogisk all den tid vi allerede har stort nasjonalt kraftoverskudd, og fordi vi i dag er integrert i et stort, europeisk kraftmarked hvor norske bidrag uansett vil utgjøre liten forskjell. Denne rapporten analyserer Strømprisutvalget og de andre av regjeringens utvalg og kommisjoner, og peker ut en annen retning for hvordan vi kan ta kontroll over strømpriskrisen.

Norge ble i 2021 rammet av en strømpriskrise med store konsekvenser for norske forbrukere og norsk industri, og som også ligger an til å få større konsekvenser om ikke den norske konkurransefordelen med lavere strømpriser enn i våre naboland, reetableres. I kapittel 1 *Strømpriskrisen* analyseres bakgrunn for- og konsekvenser av krisen, og det gis et oppdatert oversiktsbilde over krisen.

Strømstøtteordningen som regjeringen lanserte høsten 2021, slår først inn når prisen er over det dobbelte av gjennomsnittsprisen de siste tyve årene, men må likevel kunne sies å i all hovedsak ha skjermet privatkundene for de største utslagene av strømpriskrisen. Ovenfor industrien har regjeringen imidlertid insistert på at de står ved en forpliktelse om at Norge skal beholde lavere strømpriser som et konkurransefortrinn, men bedt om tålmodighet mens de har utredet hvordan dette skal foregå. Slik har regjeringen og krefter rundt denne nedsatt utvalg og kommisjoner, både trege og «hurtigarbeidende» og bedt om tid, og vi har fått både Arbeiderpartiets energiutvalg, Energikommisjonen og nå sist Strømprisutvalget. I kapittel 2 *En endeløs rekke av utvalg* analyseres og kritiseres innholdet i disse utvalgene og hvilke tiltak de fremmer.

For mens industrien har ventet på kreative løsninger fra politisk hold, har situasjonen gått fra vondt til verre. Kraftforbruket i industrien er redusert med

10 prosent på halvannet år, fordi store aktører finner mer fortjeneste i å selge kraften direkte heller enn å foredle industrivarer. Samtidig har regjeringen akseptert elektrifisering av Melkøya, tiktok-fabrikk i Innlandet, google-senter i Telemark og datasentre i Rogaland som vil skape en ytterligere presset kraftsituasjon i fremtiden. Mye tyder på at vi om få år vil ha høye strømpriser, mange kryptovalutasentre – men lite industri.

Samtidig knyttes vi stadig sterkere sammen i det EU-baserte kraftmarkedet, som *nettopp* har som ambisjon å utjevne strømprisene, og dermed fjerne den norske konkurransefordelen. I kapittel 3 *EU, Acer og fjerde energimarkedspakke* analyseres betydningen av- og handlingsrommet innenfor EU, i lys av den nylig avsagt dommen i Høyesterett. Vår gjennomgang sannsynliggjør at handlingsrommet juridisk sett er begrenset, men Frankrike og andre EU-land viser at det er mulig om det er politisk vilje, noe også flere EØS-eksperter har pekt på. At denne viljen foreløpig er fraværende, ser vi imidlertid av at statsminister Jonas Gahr Støre 10. januar i år, i strid med både partiprogrammer og Hurdals-plattformen, kom med utspillet om at de ikke lengre garanterer lavere strømpriser enn i Tyskland.¹

De Facto sitt utgangspunkt er imidlertid at lavere strømpriser enn i landene vi konkurrerer med er nødvendig for fremtiden til norsk industri, og i fjerde kapittel *Tiltak for å løse strømpriskrisen* fremmer vi de tiltak vi mener bør gjennomføres for å reetablere dette. Dette inkluderer toprissystemer med makspris for forbrukere og industri, nedleggelse av strømsalgsselskapene, regulering av krafteksporten og en revurdering av kraftens rolle slik at den betraktes som infrastruktur og en verdifull ressurs som skal fremme norsk verdiskapning, og dermed må prioriteres dit en tenker det er samfunnsmessig mest hensiktsmessig.

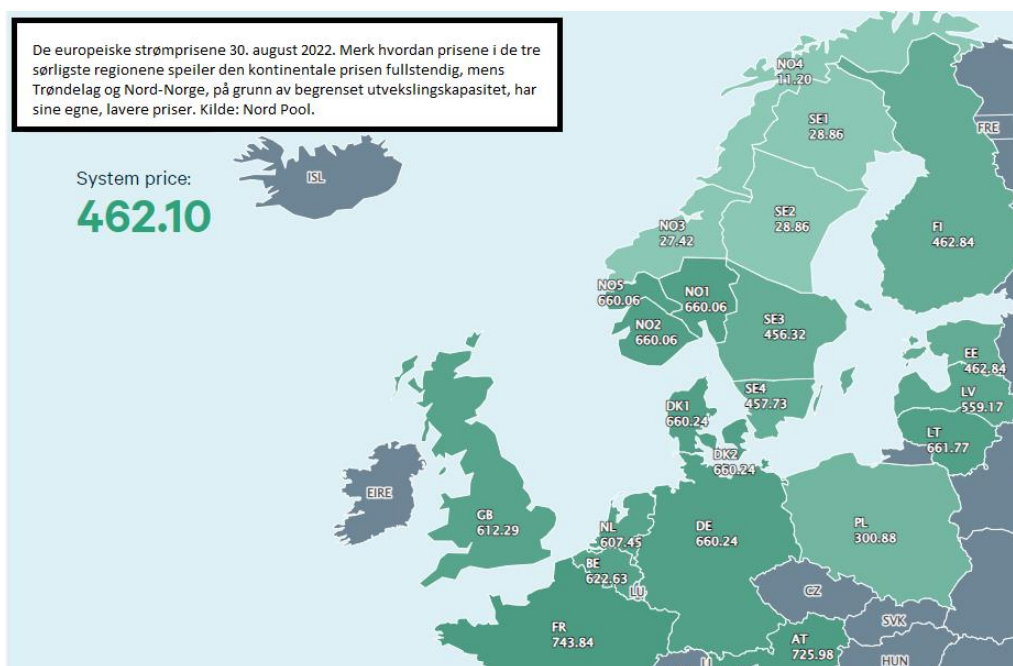
Men uansett hvilke løsninger en lander på, så viser rapporten vår at det er avgjørende at større grep tas – og at tiden for handling er nå.

¹ Se VG 10. Januar 2023.

1. Strømpriskrisen

Norge er et kaldt land langt mot nord, og mens andre land baserer seg på gass og andre energikilder for oppvarming, baserer vi oss på strøm. Men strøm har også vært helt sentralt for utviklingen av industri, som har blitt plassert i Norge på grunn av nærheten til evigvarende vannkraft som var billigere enn energien på kontinentet. Slik har den billige kraften vært dobbelt avgjørende for det norske samfunn.

Derfor rammet det oss så hardt da landet vårt fra 2021 ble rammet av en strømpriskrise. Mens den gjennomsnittlige strømprisen de siste ti årene var rundt 33 øre kWh, kom den i løpet av 2021 i Sør-Norge helt ut av kontroll, og det fortsatte inn i 2022 med priser opp mot 10 kroner per kWh i fjor sommer.



Figur 1. Strømprisene i Europa 30. august 2022. Kilde: Nord Pool.

Strømpriskrisen har ingenting med produksjonskostnaden å gjøre. Den ligger fast på rundt 12 øre per kWh. Derimot er den, slik De Facto har dokumentert i

to tidligere rapporter², og som nå også energiminister Terje Aasland anerkjenner³, en direkte konsekvens av åpningen av de to nye strømkablene til Tyskland og England i 2021, og tilknytningen til det europeiske markedsbaserte kraftsystemet. Kablene økte utvekslingskapasiteten mellom Sør-Norge og høyprisområdene på kontinentet og i Storbritannia med langt over 100 prosent.

Prisen kan heller ikke forstås isolert som et spørsmål om tilbud og etterspørsel i Norge. Til tross for høye priser de tre siste årene, har vi produsert veldig mye mer kraft enn vi har brukt. Vi har en total produksjon årlig på om lag 150TWh, av dette hadde vi et overskudd på 17TWh i 2021, 13TWh i 2022 og ut oktober 2023 har vi hatt et overskudd på 17,2 TWh, og alt tyder på at 2023 blir året med størst kraftoverskudd.

Hva skjer så med denne kraften? Den blir eksportert gjennom de nye strømkablene.

Likevel er det ikke eksporten i seg selv som gir oss import av høye strømpriser, men den økte *kapasiteten* i spesielt de to siste kablene, som gjør eksporten mulig. Bare med økt kabelkapasitet kan tyske meglere handle kraft i de norske strømregionene, og videreselge den i Tyskland. Prisen blir satt basert på hva en strømtrader i Tyskland vil betale for strømmen gjennom børs. Det er den dyreste strømmen som setter prisen på all strøm som selges i hele markedet.

Strømpriskrisen har utløst frustrasjon blant forbrukere og næringsliv, og det er også trolig at strømpriskrisen var en medvirkende årsak til regjeringspartiernes elendige valgresultat høsten 2023.

² Se De Facto-rapport 1/2022 *Strømpriskrisen: Årsaker og effektive tiltak* (av Isak Lekve og Idar Helle) og De Facto-rapport 1/2023 *Hvordan fastsettes de norske strømprisene: Konsekvenser for industri og næringsliv* (av Isak Lekve).

³ Se Terje Aaslands skriftlige svar til representant Sofie Marhaug, dater 28. august 2023, eller begrunnelsen for å gravlegge NorthConnect-kabelen:
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/EQBn3P/regjeringen-sier-nei-til-omstridt-stroemkabel>

I den følgende rapporten vil vi analysere regjeringens svar på strømpriskrisen, først og fremst konklusjonene som kommer frem av den endeløse rekken av utvalg og utredninger de har levert og synliggjøre hvorfor disse baserer seg på feilaktige forutsetninger, og dermed ikke er egnet til å løse krisen (kap 2). Videre vil vi diskutere de politiske begrensningene som ligger i internasjonalt regelverk, særlig EØS-avtalen og dets energibyrå Acer, i lys av den nylige høyesterettsdommen (kap 3), før vi avslutningsvis diskuterer hva dette betyr for eventuelle løsninger – og muligheten til å ta et *farvel til kraftbørsen* (kap 4).

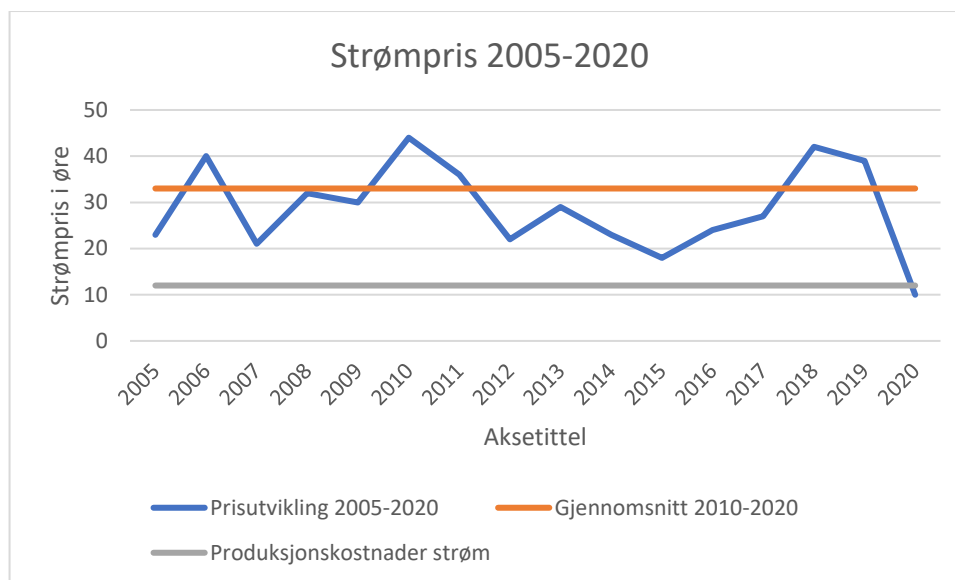
1.1 Utviklingen av strømprisen i Norge

Produksjonskostnadene for strømmen som brukes i Norge varierer åpenbart med hvor den er produsert, om den produseres ved hjelp av vann, vind eller andre energikilder, om den produseres i store eller små verk, og etter hvor mye av investeringskostnadene som er nedbetalt. Derfor beregner Olje- og energidepartementet årlig en gjennomsnittlig produksjonspris. For 2022 ble denne satt til 11,57 øre per kilowattime. Den tilsvarende prisen for 2021 var 11,4 øre.⁴ Vi ser at produksjonskostnaden er rimelig konstant, og det har den også vært i mange år.

Selve prisene fastsettes imidlertid uavhengig av produksjonskostnadene, og settes i stedet etter markedsprinsipper, som vi beskrev nærmere i rapporten *Hvordan fastsettes de norske strømprisene*. Men selv om det har vært en del variasjon i disse, fra 44 øre i 2010, til bare 10 øre i 2020, så har de likevel i hovedsak variert mellom 20 og 40 øre. Gjennomsnittsprisen mellom 2005 og 2020 er på 29 øre. Men ettersom det er typisk 2010-2020 som brukes i det

⁴ Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/konsesjonskraftprisen-for-2022-er-fastsatt/id2892973/>

offentlige ordskiftet, vil også vi forholde oss til den i det kommende. Den gjennomsnittsprisen var på 33 øre.⁵



Figur 2. Strømpris 2005-2020. Kilde: Nord Pool, Energi Norge, NVE⁶

Dette var altså situasjonen før strømpriskrisen. Produksjonskostnader på 12 øre, gjennomsnitt på 33 øre, toppunkt på 44 øre.

I 2021 begynte så prisen å stige i Sør-Norge, og gjennomsnittsprisen for landsdelen endte på 76 øre per kilowatttime.⁷ Men prisen var stigende gjennom året, og de tre siste månedene av 2021 var snittprisen i Sør-Norge på 126 øre per kilowatttime. Da vi skrev rapporten *Strømpriskrisen: Årsaker og effektive*

⁵ Det opereres med noe ulike tall for gjennomsnittsprisen i disse årene, avhengig av hvilke kilder en bruker. Vi forholder oss til det gjennomsnittet Olje- og Energidepartementet selv bruker. De skriver i forarbeidet til Strømstøtteloven at «Til sammenlikning var den konsumprisjusterte spotprisen på kraft i perioden 2010–2020 33 øre per kWt eksklusiv merverdiavgift i gjennomsnitt.» Se Prop. 44L (2021-2022), kapittel 2.

⁶ Det ser litt rart ut at gjennomsnittet for 2010-2020 ligger inne som strek over hele perioden fra 2005, men det er gjort slik av estetiske grunner.

⁷ Se <https://e24.no/olje-og-energi/i/34Xax0/saa-dyr-ble-stroemmen-i-desember>

mottiltak, skrev vi om strømprisrekorden på 395,41 øre den 21. desember 2021 – og toppunktet 612 øre.⁸

Nå er alle disse rekordene grundig knust, for i 2022 fortsatte strømprisene å stige, og vi fikk helt ekstreme strømpriser gjennom sommeren – til tross for varmt vær og lavere innenlandsk etterspørsel. Tirsdag 30. august kom rekorden 6,43 kroner i Sør-Norge⁹, mens den dagen før var oppe i hele 8,22 kroner per kWh mellom 18 og 19 i Sørvest-Norge.¹⁰



Figur 3. Prisutvikling 2022. Kilde: RME

Så falt prisen igjen i oktober og november, og media rapporterte om at strømpriskrisen var over, og at vi var tilbake til «normale priser». Ikke minst delte olje- og energiminister Terje Aasland den 16. november den nå famøse facebook-oppdateringene om at vi nå gikk en tryggere vinter i møte uten

⁸ For en oversikt over disse tallene, se De Facto-rapporten «Strømpriskrisen. Årsaker og effektive mottiltak» skrevet av Isak Lekve og Idar Helle.

⁹ Se <https://e24.no/olje-og-energi/i/g6X1ba/ny-stroemprisrekord>

¹⁰ <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/ny-stromrekord-i-sorvest-norge/15051511/>

strømrasjonering, og at det var «en ekstra bonus» at det ble forventet priser til vinteren på rundt 2 kroner kWh.

Men selv om prisene duppet i oktober og november, kan det for perspektivets skyld likevel være greit å sammenligne dem med gjennomsnittspriser for tidligere år, og også prisene for 2021, og da ser vi at selv den laveste strømprisen i 2022 ligger over gjennomsnittet for 2021 – og altså langt over det tidligere gjennomsnittet.

I desember vendte også prisene igjen tilbake til det vi i rapporten *Strømpriskrisen. Årsaker og effektive tiltak* kalte «den nye normalen», det vil si strømpriser på mange kroner og flere dager på over 4 kroner i Sør-Norge.

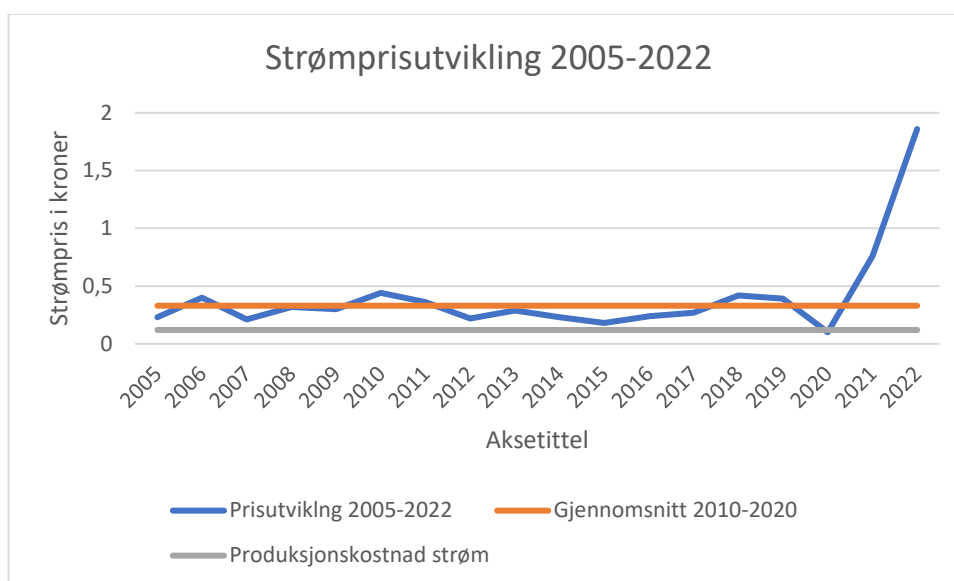
I desember 2022 ble også rekorder slått i Midt-Norge og Nord-Norge, da det onsdag 14. desember kostet i gjennomsnitt 4,64 kroner per kWh i Midt-Norge med toppunkt på 6,19 kroner¹¹, mens det mandag 11. desember kostet i gjennomsnitt 2,53 kroner i Nord-Norge.¹²

Gjennomsnittet for 2022 endte på 1,86 kroner i Sør-Norge, med en månedstopp for september da strømmen kostet 3,59 kroner kWh.¹³ Dermed får vi følgende oversikt over strømprisutviklingen mellom 2005 og den estimerte gjennomsnittsprisen for 2022:

¹¹ <https://e24.no/olje-og-energi/i/xgl7wp/ny-stroemprisrekord-i-midt-norge>

¹² <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2022/12/11/stromprisene-stiger-i-hele-landet-rekord-i-nord-norge/>

¹³ Tallgrunnlaget for 2022 er fra RME som publiserer gjennomsnittspriser for Sør-Norge på nettsidene til NVE hver måned. For juni, juli og august var det store avvik mellom NO2 (sørvestlandet) på den ene siden, og NO1/NO5 på den andre siden. Da har vi brukt prisen for NO1/5. Se ellers <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/nytt-fra-rme/nyheter-reguleringsmyndigheten-for-energi/>



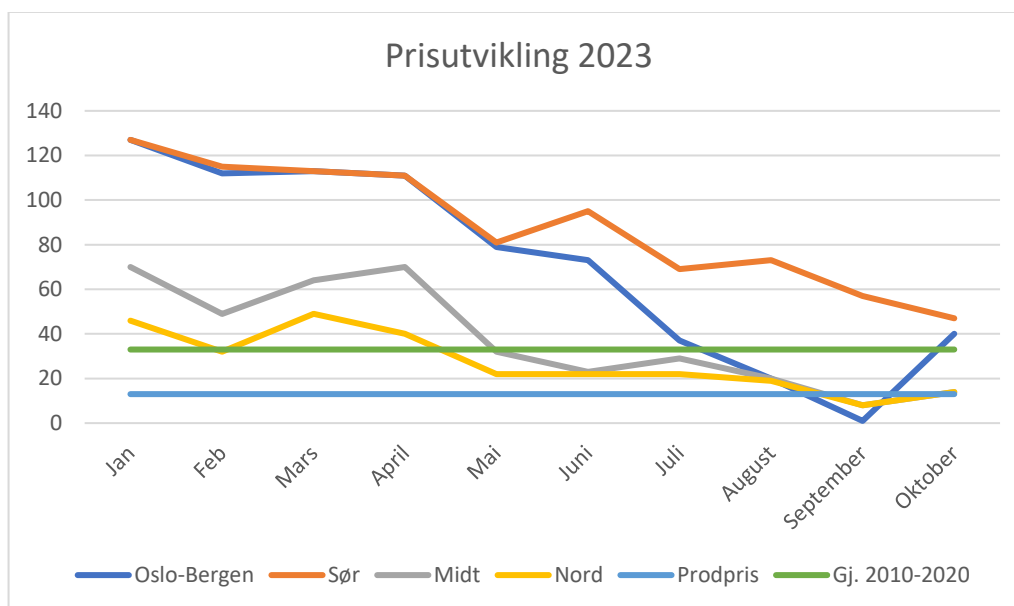
Figur 4. Strømprisutvikling 2005-2022. Kilde: Nord Pool, Energi Norge, NVE, RME¹⁴

Det er altså liten tvil om at situasjonen de siste to årene, men særlig i 2022 er helt ekstraordinær sammenlignet med tidligere år.

I 2023 har strømprisene igjen falt noe, og i både NO1 og NO5 har prisene i sommer sunket under gjennomsnittet mellom 2010 og 2020 og det har vært en del medieoppslag om negative strømpriser og lignende. Men i skrivende stund ved inngangen til november 2023, ser vi igjen gjennomsnittspriser på halvannen krone, og makspriser opp mot 2,50 kroner. Den gjennomsnittlige prisen for 2023 (ut oktober) i disse to regionene er 71 øre, som altså er lavere enn i 2022, men svært mye høyere enn i årene før strømpriskrisen.

Det er med andre ord viktig å understreke at til tross for lavere strømpriser rundt våre to største byer Oslo og Bergen i løpet av sommeren, så er strømpriskrisen for disse regionene på langt nær over.

¹⁴ Igjen kan det se rart ut at vi lar streken for gjennomsnittet 2010-2020 starte i 2005 og gå inn til 2022, men det er gjort for å vise tydelig avstanden mellom prisen i 2022 og «vanlige» strømpriser.



Figur 5. Strømprisutvikling 2023. Kilde: RME.¹⁵

Enda viktigere enn prisutviklingen i NO1 og NO5 har imidlertid utviklingen i NO2 vært. Her har gjennomsnittsprisen for 2023 (ut oktober) vært 89 øre, men til tider har strømprisen her ligget 50 ganger høyere enn i andre deler av landet.

Strømprisen er nesten 50 ganger høyere i sør: – Vi får absolutt alle ulempene

Næringsforeninger mener regjeringen må ta ansvar for å jevne ut prisforskjellene på strøm. Stortingspolitiker Marius Arion Nilsen (Frp) krever tiltak.



Norge er delt inn i fem forskjellige strømsoner. Derfor kan det bli store prisforskjeller for forskjellige deler av landet.
FOTO: OLE BERG-RUSTEN / NTB

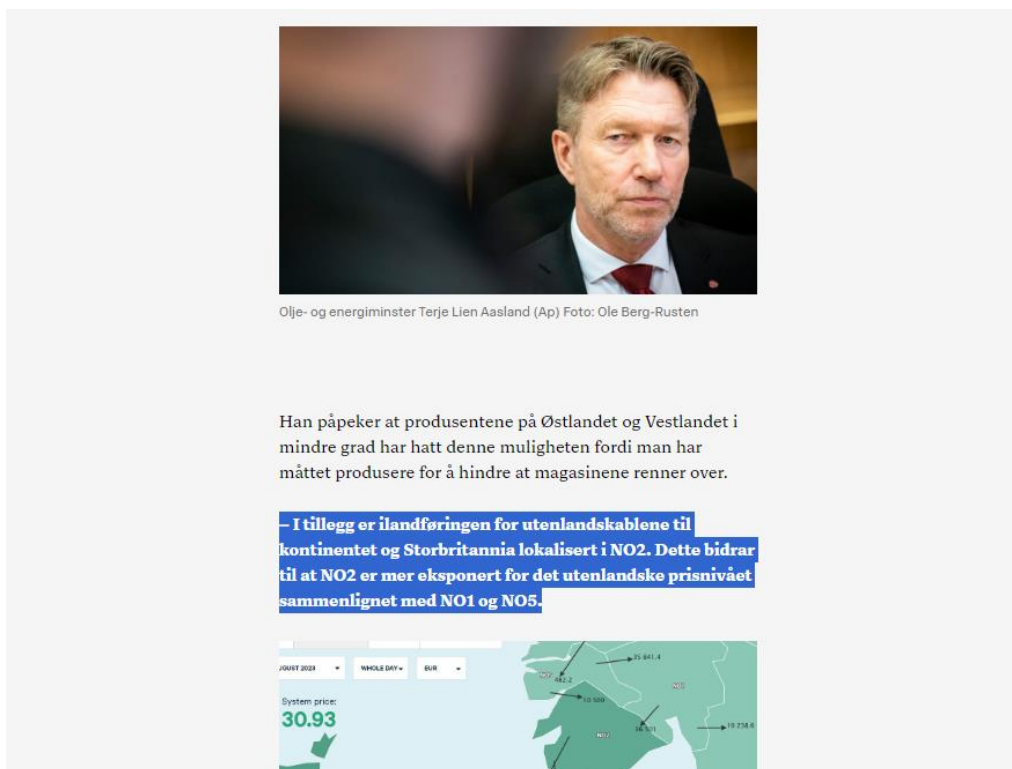
Ina Marie Sigurdsen
Journalist
Victoria Marie Nordahl
Journalist
Erik Wilig Andersen
Journalist

Publisert i går kl. 11:44
Oppdatert i går kl. 12:18

Figur 6. Oppslag fra NRK.no 2. september 2023

¹⁵ Ettersom RME har sluttet med sine månedlige oversikter, er gjennomsnittsprisene for september og oktober estimert fra et gjennomsnitt for prisen i uke 36-39 (september) og 40-43 (oktober).

Det var basert på disse oppslagene at energiminister Terje Aasland endelig innrømte betydningen av de to nye kablene til Tyskland og Storbritannia.



Olje- og energiminister Terje Lien Aasland (Ap) Foto: Ole Berg-Rusten

Han påpeker at produsentene på Østlandet og Vestlandet i mindre grad har hatt denne muligheten fordi man har måttet produsere for å hindre at magasinene renner over.

- I tillegg er ilandføringen for utenlandskablene til kontinentet og Storbritannia lokalisert i NO2. Dette bidrar til at NO2 er mer eksponert for det utenlandske prisnivået sammenlignet med NO1 og NO5.

System price: 30.93

Figur 7. Oppslag fra Nettavisen 27. august 2023.¹⁶

Strømpriskrisen har altså rammet hele Sør-Norge, men det viktigste utviklingstrekket i 2023, er at den rammer NO2 – den delen av landet som har de største vannmagasinene – hardere enn resten av Sør-Norge. Dette er selvsagt et paradoks, men det kan enkelt forklares nettopp slik som energiminister Terje Aasland selv gjør det – ved at det er i denne regionen kablene til Tyskland og Storbritannia blir ilandsatt. Dermed er regionen betydelig mer utsatt for utenlandsk prissmitte enn i resten av landet, og konsekvensen er at en rekke selskaper i regionen nå vurderer enten å legge ned eller å flytte sin produksjon til andre regioner.

¹⁶ Se <https://www.nettavisen.no/okonomi/klar-beskjed-om-stromregningen-utenlandskablene-gir-dyr-strom-i-sor-norge/s/5-95-1282431>

1.2 Strømpriskrisens konsekvenser

De Facto har over flere rapporter dokumentert betydningen av strømprisene for norsk industri. I disse rapportene har vi særlig hatt fokus på kraftforedlende industri. Men selv om kraftkostnader gjerne kan utgjøre mellom 20 og 50 prosent av produksjonskostnadene i slike bedrifter, så er mange av disse såpass godt dekket med fastprisavtaler, at strømpriskrisen heldigvis ikke har hatt umiddelbart drastiske konsekvenser for alle selskapene enda.

Flere av disse kontraktene varer helt til 2030, og i tillegg så har flere av produktene fra denne bransjen også økt kraftig i pris, så det er derfor ingen akutt krise i kraftforedlende industri, til tross for de høye strømprisene. Likevel er det flere enkelt-selskaper som sliter, og det skaper også strukturelle utfordringer for bransjen at prisene er så høye, blant annet ved at den kraften selskapene får gjennom fastprisavtaler, kan være mer verdt enn produktene de vanligvis bruker kraften til å skape. Da vil de på kort sikt tjene mer på å selge kraften i kraftmarkedet enn på å bruke den i industriell produksjon. I tillegg til at det på lengre sikt selvsagt ikke er noen tvil om at kraftforedlende industri vil bli svært rammet av strømpriskrisen om den ikke løses.

Kraftforedlende industri

Kraftforedlende industri defineres typisk gjennom SSB sine inndelinger som:

17.1 Produksjon av papirmasse, papir og papp

20.1 Produksjon av kjemiske råvarer

24.1 Produksjon av jern, stål og ferrolegeringer

24.4 Produksjon av ikke-jernholdige metaller

Nettoforbruk av el-kraft i den kraftforedlende industrien var 37,3 TWh i 2019, av landets totalforbruk på 126,0 TWh . Den kraftforedlende industrien står med andre ord for 30 prosent av totalforbruket i Norge.

Det er totalt omlag 15-16 000 arbeidsplasser i den kraftforedlende industrien . Legger en til at hver direkte arbeidsplass genererer minst 1,5 arbeidsplasser i lokalsamfunnet, representerer den kraftintensive industrien rundt 40 000 arbeidsplasser – i all hovedsak lokalisert på viktige industristeder som Finnsnes, Sørfold, Glomfjord, Mo i Rana, Mosjøen, Skogn, Orkanger, Bremanger, Sunndal, Årdal, Høyanger, Sauda, Odda, Bjølvefossen, Husnes, Karmøy, Lista, Kristiansand (Fiskaa), Herøya og Sarpsborg.

For en del av disse bedriftene, utgjør gjerne kraftkostnadene mellom 20 og 50 prosent av produksjonskostnadene, og det er derfor åpenbart at de mangedoblede strømprisene er eksistensielle for disse bedriftene.

Norsk Industri, bransjeforeningen som organiserer de fleste av bedriftene, hevder at en økning på 1 øre per kilowatttime tilsvarer en årlig merkostnad for prosessindustrien på 400 millioner. Jan Haugen, tillitsvalgt ved hjørnestensbedriften i Orkland Washington Mills, leder for elektrokjemisk komite i Industri Energi, og tidligere leder for Industriaksjonen, peker på sin side på at det er en «tommelfingerregel i bransjen at ti øre økt kraftpris svekker overskuddet eller øker underskuddet med rundt ti prosentpoeng (..) og at det er jo veldig få som har over ti prosent margin.»

De Facto har tidligere utformet en rapport som analyserer konsekvensene for kraftforedlende industri i Norge ved en ytterligere økning i strømprisen på 10 øre/kWh, og funnet at dette vil øke energikostnadene med ca. 3,7 milliarder kroner, og på kort sikt true 400 arbeidsplasser i stålindustrien, 600 i ferrolegeringsindustrien og 800 innen treforedling, i tillegg til ringvirkninger. Totalt beløper det seg til 4-5 000 arbeidsplasser.

Men forskjellen på gjennomsnittlig strømpris i perioden 2010-2020 og gjennomsnittet i 2021 var altså 43 øre, og opp mot det estimerte gjennomsnittet for 2022 er det hele 153 øre. Enten vi legger Norsk Industri, Industriaksjonen eller De Factos analyser til grunn, så vil de prisene vi har hatt siden 2021 i praksis utradere hele den kraftforedlende industrien. Det er heller ikke noen som er uenig

i en slik virkelighetsbeskrivelse. Den kraftforedlende industrien i Norge lever av forutsigbar tilgang til billigere kraft enn i våre naboland.



Forbruket i industrien har falt med et Alta-kraftverk i måneden

Kraftforbruket i industrien har vist en fallende tendens siden starten av 2022. Forbruket i juni var nesten 600 GWh lavere enn i januar i fjor.

24. juli 2023 5:02 OPPDATERT 24. juli 2023 10:08
Av Arne Sølland

Figur 8: Nettavisen Europower 24. juli 2023

Til tross for fastprisavtalene, er en hel rekke selskap innen kraftforedlende industri direkte rammet. I rapporten *Hvordan fastsettes de norske strømprisene: Konsekvenser for næringsliv og industri* gjennomgikk vi noen av disse. Glencore nikkerverk fikk ekstra strømutgifter på 200 millioner, Benteler Automotive Raufoss fikk 50 millioner høyere regning, mens Hydro Aluminium stengte ned ovner og solgte kraften direkte til kontinentet – fordi verdien av kraften ble høyere enn produktet de egentlig lager.

Disse og mange andre eksempler viser at norsk industri blir hardt rammet. Det ser vi også av at kraftforbruket i norsk industri mellom januar 2022 til sommeren 2023 ble redusert fra 19,5 TWh til 17,6TWh, eller om lag 10 prosent.

Fornybarnæringene

Regjeringen lanserte sommeren 2022 det de kalte et Veikart for grønt industriløft, som også ble oppdatert i 2023. Veikartet inneholder 100 tiltak, og det er særlig syv satsingsnæringer som trekkes frem:

- Havvind
- Hydrogen
- Batterier
- Maritim industri
- CO2-håndtering
- Skog-, tre- og bioøkonomi
- Prosessøkonomi

Av disse syv næringene vil utbyggingen av havvind åpenbart kunne ha fordel av høyere strømpriser, siden strøm nettopp er produktet det skal selge. Maritim industri og skog-, tre- og bioøkonomi vil sannsynligvis være mindre berørt. Men både hydrogen, batterier, CO2-håndtering og prosessøkonomi får svært mye vanskeligere rammevilkår av de høye strømprisene. Vi har allerede gjennomgått kraftforedlende industri, som i hovedsak overlapper med det regjeringen her kaller prosessøkonomi.

For en batterifabrikk, vil strømprisene utgjøre en vesentlig del av utgiftene, og en slik gigafabrikk som eksempelvis Morrow har planlagt, vil få økte utgifter til strømpriser på om lag 2 milliarder NOK om en sammenligner gjennomsnittet fra 2010-2020 med gjennomsnittet for 2022, og det er derfor lite trolig at prosjekter som dette vil komme i gang om en ikke gjør noe med strømprisene. ¹⁷

¹⁷ Se *Hvordan fastsettes de norske strømprisene* (av Isak Lekve), side 42-47.

11. januar 2023 annonserte nyetableringen Elinor Batteries at de ønsker å etablere en gigafabrikk med 2500 arbeidsplasser i Orkland i Trøndelag, altså i prisområde NO3 som ikke har vært like sterkt preget av strømpriskrisen.¹⁸

En annen aktør som ønsker å bygge gigafabrikk for batterier, er Freyr, som har ønsket å skape 2 500 arbeidsplasser direkte. De er lokalisert i Mo i Rana i Nord-Norge, og har dermed foreløpig vært vernet for strømpriskrisen, og gikk dermed lenge videre med sine planer, men etter en høst preget av regjeringens annonsering av at enorme mengder av Nord-Norges kraft skal reserveres Equinors elektrifisering av Melkøya, ser flere aktører i landsdelen nå at fremtiden for kraftforedlende industri også her er krevende. Bare dager etter elektrifiseringsvedtaket, slo solkraftselskapet Norwegian Crystals fra Glomfjord seg konkurs¹⁹, og 9. november i år annonserte også Freyr at de kutter kraftig i sin batterisatsing i Mo i Rana.²⁰

Det samme bildet avtegner seg på karbonfangst, og -lagring,²¹ og hydrogen/ammoniakk. Grønt hydrogen, som er den politisk minst kontroversielle formen for hydrogen, utvinnes nettopp gjennom å bruke elektrisitet til å spalte vann i hydrogen og oksygen i en prosess som kalles elektrolyse. Her er elektrisiteten – og dermed strømprisene – så å si den eneste innsatsfaktoren av betydning.

¹⁸ Se <https://www.nrk.no/trondelag/skal-bygge-elinor-batteries-i-orkland-i-trondelag-1.16252915>

¹⁹ Se https://www.nrk.no/nordland/norwegian-crystals-er-konkurs_-70-personer-mister-jobben-1.16523978

²⁰ Se <https://www.nrk.no/nordland/freyr-kutter-kraftig-i-batterisatsingen-i-mo-i-rana-1.16630920>

²¹ Karbonfangst og lagring forkortes gjerne til CCS som betyr Carbon Capture Storage. I tillegg er det vanlig å skrive om CCUS som står for Carbon Capture Utilization and Storage, altså karbonfangst, -bruk og -lagring. I det følgende bruker vi for enkelhetens skyld betegnelsen karbonfangst, og -lagring selv når vi (som ved arbeidsplassestimater) også mener CCUS.

Men også ved blått hydrogen kreves det store mengder kraft. Da er det for å drive karbonfangstprosessen en trenger elektrisiteten (eller annen energi, men hele poenget forsvinner om en benytter fossile kilder). Dette gjelder også i andre anvendelser av karbonfang, og -lagring. Det er energiintensive prosesser, som må benytte ren elektrisitet om det skal gi en klimaeffekt.

Hydrogen har blitt hypet som en av de virkelig store nye grønne næringene. Sintef estimerer at produksjon av hydrogen fra naturgass med CO₂-håndtering vil kunne gi 25 000 til 35 000 arbeidsplasser. Sintef estimerer også at et europeisk hydrogenmarked vil kunne nå 1 200 milliarder NOK i 2050.

Om Norge produserer like mye naturgass som i dag, men omdanner 80 % til hydrogen for salg til dette europeiske markedet, vil det kunne utgjøre en markedsverdi opp mot 220 milliarder NOK. Dette er omtrent like mye som eksportverdien av all norsk naturgass i 2017.

Det er illustrerende for situasjonen at da statsminister Jonas Gahr Støre 30. november 2022 besøkte en fabrikk som skal bruke norsk gass til å utvikle hydrogen for fremtidens grønne skifte, så besøkte han Siemens Energys turbinfabrikk i Berlin.²²

Det er altså ikke bare eksisterende kraftforedlende industri som rammes av høye strømpriser.

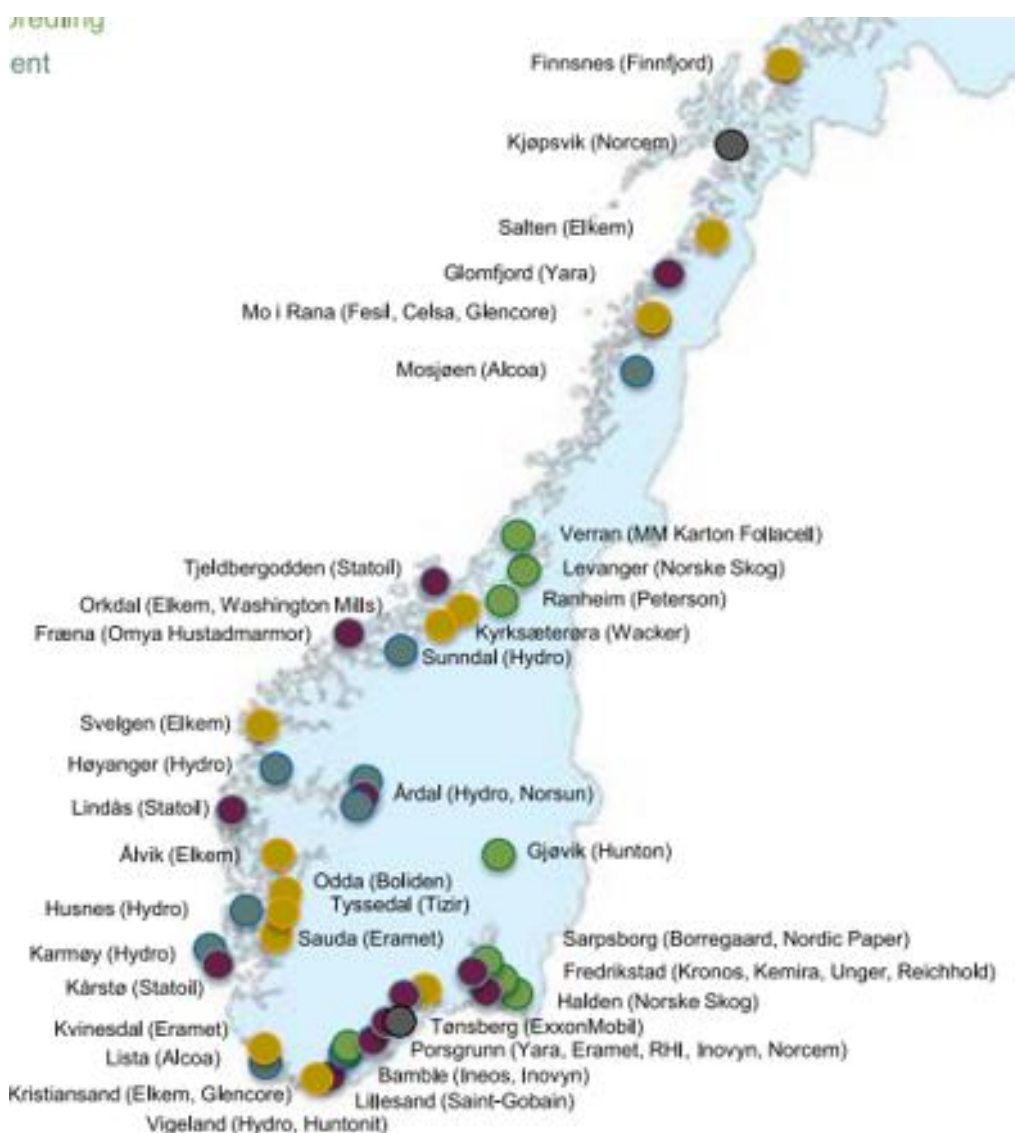
Både batterier, hydrogen/ammoniakk og karbonfangst- og lagring fremheves stadig som viktige fremtidsnæringer for Norge. Alle tre vil de være helt avhengig av tilgang på ren og rimelig kraft.

Regjeringens veikart for et grønt industriløft har møtt en skikkelig veisperring – de nye strømprisene.

²² Se TV2 30. november 2022.

1.3 Makrotall og hva som står på spill

I tillegg til kraftforedlende industri og fornybar næringene, har selvsagt strømpriskrisen betydning for resten av næringslivet, offentlig sektor, og mye mer.



Figur 9. Geografisk oversikt over norsk industri.

I rapporten *Hvordan fastsettes de norske strømpriskrisene: Konsekvenser for næringsliv og industri* viste vi konsekvensene for Hadeland Glassverk, Røros Hotellgruppen, Rec Solar, Drivstua Gartneri, Reppens Bakeri, Fatland AS, Gudbrandsdal Slakteri og Museum Vest, og bildet er det stort sett det samme:

Nye utgifter i millionklassen, gjør fremtiden usikker. For Museum Vest sin del ser vi nå høsten 2023 at de stenger flere av sine utstillinger (som Fjell Festning) for å spare penger.

Den kraftforedlende industrien eksporterer for 200 milliarder. Dette er over halvparten av den totale norske eksporten av det vi kan kalle tradisjonelle industriprodukter, og industrien er dermed svært viktig for norske statsfinanser og dermed mer indirekte, finansieringen av velferdsstaten.

I tillegg sysselsetter industrien i dag om lag 17 000, og om en tar med at hver direkte arbeidsplass genererer minst 1,5 arbeidsplasser i lokalsamfunnet, representerer den kraftforedlende industrien rundt 40 000 arbeidsplasser – i all hovedsak lokalisert på mindre industristeder som Finnsnes, Sørfold, Glomfjord, Mo i Rana, Mosjøen, Skogn, Orkanger, Bremanger, Sunndal, Årdal, Høyanger, Sauda, Odda, Bjølvefossen, Husnes, Karmøy, Lista og Herøya – i tillegg til større steder som Kristiansand og Sarpsborg.

Betydningen av denne industrien er altså betydelig i form av sysselsetning – men enda større når en reflekterer over hvor viktig den er for disse stedene. På Sunndalsøra sysselsetter eksempelvis Hydro 700 av en total befolkning på 4000, i en kommune med 7000 innbyggere. Det sier seg selv at Sunndalsøra og lignende steder går en tung tid i møte uten den kraftforedlende industrien samfunnet er bygget opp rundt.

Så kommer den mulige betydningen for ny grønn industri. Manifest Tankesmie har gjennom prosjektet «Grønn Industri 21» sammenfattet en del estimater på dette. Potensialet for batterier ble for 2050 estimert til 15 000 arbeidsplasser. For hydrogen/ammoniakk til 30 000, mens karbonfangst, og -lagring ifølge Sintef vil skape mellom 6000 og 20 000 arbeidsplasser, og bidra til å styrke konkurransekraften til mellom 80 000 og 90 000 eksisterende arbeidsplasser innen prosessindustri, naturgassvirksomhet og sjøfart. Om en regner sammen alle disse tallene, og forutsetter at hver arbeidsplass genererer minst 0,5 arbeidsplasser i lokalsamfunnet, snakker vi om en potensiell betydning –

gjennom å styrke konkurransekraften til eksisterende og skape nye arbeidsplasser – over 200 000 arbeidsplasser. Om vi bruker det mer «vanlige» estimatet på at hver arbeidsplass genererer 1,5 arbeidsplasser, snakker vi om så mye som nærmere 400 000 arbeidsplasser totalt sett. Alt knyttet til fortsatt lav strømpris. Dette estimatet er altså ikke for arbeidsplasser som kan gå tapt, men arbeidsplasser som kan skapes + arbeidsplasser som kan «styrke» sin konkurransekraft + ringvirkninger.

Så må også klimaeffekten nevnes. Vi har vist at høyere strømpriser vil gjøre produksjon av produkter som hydrogen og batterier vanskeligere i Norge. Men også norsk metallproduksjon bør omtales under klima. For produkter produsert i Norge innen den kraftforedlende industrien, har mye lavere CO₂-avtrykk enn tilsvarende produkter produsert andre steder. Så lenge norsk kraft i hovedsak er produsert med lave CO₂-utslipp, så vil enhver flytting av produksjon fra land med kraft som i større grad er produsert fra fossile energikilder, bidra til å redusere internasjonale klimagassutslipp. Potensialet for en større norsk kraftforedlende industri er dermed også et potensial for lavere klimagassutslipp globalt.

Prosessindustrien har mellom 1990 og 2014 redusert sine utslipp med 40 % samtidig som produksjonen økte med 37 %, og slipper årlig ut om lag 9,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, noe som utgjør om lag 18 % av Norges totale utslipp. Industrien har selv en målsetning om nullutslipp i 2050. I et globalt perspektiv, er et av de beste klimatiltaket vi kan gjøre, å sørge for at mer kraftforedlende industri flytter til Norge.

Et eksempel som illustrerer det siste poenget, er at aluminium produsert i Norge vil ha klimaavtrykk på under 3,5 tonn CO₂ per tonn aluminium, mens produksjon i Kina basert på kullkraft vil ha et avtrykk nærmere 20 tonn CO₂ per tonn aluminium. Det globale gjennomsnittet er 16 tonn. Aluminiumsproduksjon i Norge slipper altså ut under 20 % sammenlignet med utslippene knyttet til produksjon internasjonalt.

Til nå i kapittelet har vi altså skrevet om konsekvenser for kraftforedlende industri og grønn industri. Men konsekvensene berører jo hele næringslivet på en måte som det foreløpig er vanskelig å beregne. Vi vet ikke hvor mange selskaper som vil gå under som følge av strømprisene, men det er meldt om sterk økning i antall konkurser mot slutten av 2022.

Søknadstallene til regjeringens stømstøtteordning kan si oss noe om omfanget av krisen. Det var 3186 bedrifter som søkte på denne, men næringsminister Jan Christian Vestre mente at om lag 20 000 bedrifter ville være i målgruppen for ordningen. Om en antar at disse bedriftene har i snitt fem ansatte hver, kan dette bety at bedrifter med om lag 100 000 ansatte er kraftig berørt av krisen.

NHO lanserte i midten av desember en undersøkelse om fremtidsutsiktene i norsk næringsliv som peker i samme retning. Her forteller 28 prosent av bedriftene at de vil redusere antall ansatte det neste halvåret. Det er omtrent dobbelt så mange som rapporterer at de planlegger å øke sysselsetningen. Også Virkes medlemmer rapporterer at de er sterkt berørte av strømprisen. Her sier en av fire at de allerede har nedbemannet på grunn av strømprisene, mens halvparten vurderer nedbemanning. Av 1200 små og mellomstore bedrifter, mener 6 av 10 at økte kostnader på innsatsfaktorer og økte energipriser vil hindre positiv utvikling i 2023.

Industri er viktig for verdiskapning, arbeidsplasser og kunnskapsutvikling. Men den er også helt sentral for å opprettholde fagbevegelsens maktgrunnlag. Som den nylige lærerstreiken har vist oss – streikemakten i offentlig sektor er svak. Men en streik i industrien rammer der det trengs, og er et viktig maktmiddel også utover egne rekker, og kan brukes for å få gjennomslag for viktige krav for hele norsk fagbevegelse. Det vil bli tilnærmet umulig å opprettholde en sterk fagbevegelse om industrien forvitrer.

I tillegg kommer konsekvensene for forbrukerne. SSB hevder at strømprisen er en direkte årsak til økningen i konsumprisindeksen, og dermed inflasjonen og rentefastsettelsen. Hele strømpriskrisen får slik en firedobbel effekt. Først

betaler vi høyere priser for strømmen, så betaler vi høyere priser for varer og tjenester fordi bedriftene som produserer dem også har fått økte kostnader. Så får vi lavere lønnsøkninger, siden kommuner og bedrifters lønnsevne svekkes når de må bruke mer på høyere strømregninger, og sist så betaler vi mer i lån fordi Norges Bank skal motvirke prisøkningene gjennom rentefastsettelsen. Enten dette er fornuftig eller ikke, så rammer det bredt og skjevt.

Til sist vil vi legge til. Høsten 2021 vant venstresiden det norske stortingsvalget med et rekordsterkt mandat basert på en enorm entusiasme for en ny politikk. Det er selvsagt ulike meninger om akkurat hva som ligger i mandatet fra velgerne, men vi tror det er ganske sannsynlig at en Arbeiderparti-ledet regjering som ikke klarer å videreføre egne sosialdemokratiske tradisjoner, og sørge for å sikre norske arbeidsplasser og grønn omstilling vil slite svært med å bli gjenvalgt – og få alvorlig svekket troverdighet i lang tid fremover. Meningsmålingskrisen til både Arbeiderpartiet og Senterpartiet siden valget, tyder i hvert fall på at folk i Norge er svært misfornøyde – faktisk er også oppslutningsutviklingen til regjeringen en slags rekord – rekord i raskest forvitrende oppslutning.

Så hvis vi skal oppsummere hva som står på spill:

- Økonomien i en rekke husholdninger.
- 40 000 arbeidsplasser i og rundt kraftforedlende industri.
- Selve eksistensen til et titalls industristeder spredt utover hele landet.
- Konkurransen til eksisterende industri, og mulige nyetableringer innen nye grønne næringer, med de indirekte arbeidsplassene disse gir.
- Lønnsomheten i et ikke-tallfestet antall bedrifter i alle sektorer.
- Store klimagassutslipp.
- En betydelig del av grunnlaget for velferdsstaten.
- En betydelig del av fagbevegelsens kampkraft.

- Og hele venstresidens troverdighet.

Det var konsesjonslovene tidlig på 1900-tallet som sikret offentlig kontroll med vannkraften, og som gjorde det mulig å etablere en nasjonal politikk for forvaltning av kraften slik at denne ble en innsatsfaktor i et industrieventyr. I dag står vi ovenfor lignende politiske veivalg som vil ha enorme betydninger også langt utover den kraftforedlende industrien.

Heldigvis er det i dag tilnærmet tverrpolitisk enighet om viktigheten av å opprettholde de særnorske lave strømprisene. Som mandatet til energikommisjonen uttrykker det så tydelig: «tilgang til ren og rimelig kraft har i årtier vært den norske industriens fremste konkurransefortrinn», og «regjeringen ønsker at dette også i fremtiden skal være fortrinnet for norsk industri.»

Betydningen av strømprisen for norsk industri er altså ikke kontroversiell. Men skal en lansere riktige tiltak, trenger en også riktig analyse. I neste del av rapporten, vil vi analysere ulike løsninger på denne, og beskrive hvorfor noen av disse nettopp baserer seg på feil analyse.

2. En endeløs rekke av utvalg

Regjeringen har svart på strømpriskrisen på hovedsakelig to måter. For det første har de innført en strømstøtteordning for privatkunder. Denne har sine begrensninger, men vi vil likevel anerkjenne at den fungerer rimelig bra – selv om den er langt nær så generøs som regjeringen gir inntrykk av. Det skyldes både at innslagspunktet ligger på et sted som historisk må kunne kalles høyt (økt til 73 øre i forslag til statsbudsjett for 2024), at store deler av regningen ikke kvalifiserer til strømstøtte, inkludert moms som øker direkte med økte priser, og at regjeringen strengt tatt tar inn mye større inntekter som følge av de økte strømprisene, enn de deler ut igjen i strømstøtte. Den har likevel bidratt til å unngå de mest groteske utslagene av strømpriskrisen, som studenter som ikke kan reise hjem til jul og folk som måtte selge kjæledyrene sine – slik vi så oppslag om før ordningen kom i stand.

Det andre svaret er det vi skal fokusere på i det følgende, og det er den endeløse rekken av utvalg, kommisjoner og utredninger krefter i og rundt regjeringen har nedsatt for å vinne tid.

Vi har hatt Arbeiderpartiets Energiutvalg. Energikommisjonen, og nå sist Strømprisutvalget.

Alle disse utvalgene har konkludert med at vi må bygge ut mer kraft for å gjøre noe med strømpriskrisen. La oss se litt nærmere på disse utvalgene.

2.1 Arbeiderpartiets energiutvalg

Arbeiderpartiet nedsatt sitt eget energiutvalg sommeren 2022, som skulle utmeisle «en sosialdemokratisk energipolitikk for fremtiden», og ble ledet av det som da var Stavanger-ordfører Kari Nessa Nordtun, men hadde i tillegg til henne 12 andre medlemmer fra hele landet, samt to personer fra regjeringsapparatet som også tiltrådte utvalget, hvor den ene er daværende statssekretær i Olje- og energidepartementet, og nåværende klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen.

Utvalget jobbet i et halvt år, og det kom stadige lekkasjer fra utvalgets arbeid om radikale forslag, men da sluttrapporten ble presentert 6. februar 2023, var anbefalingene moderate.²³ Her er noen av utvalgets anbefalinger:

- Redusere momsen på strømregningen midlertidig.
- Flere fastprisavtaler.
- Storregjering i strømmarkedet, inkludert strengere krav til markedsføring, maksgrænse for påslag og gebyrer og styrkede sanksjonsmuligheter mot strømsalgsselskapene.
- Bygge ut vernede vassdrag.
- Bedre vilkår for vindkraft på land.
- Kabler fra havvindanlegg direkte til andre land for å gjøre dem mer lønnsomme.
- Men likevel nei til nye utenlandskabler.

I tillegg til en del forutsigbare grep som «alle» er for, som økt satsing på energieffektivisering og lignende. Disse tiltakene kan oppsummeres under tre overskrifter. Utvalget ønsker

1. Å redusere strømregningen uten å endre markedsmekanismene, å fjerne momsen er et grep i denne retning.
2. Noe strengere kontroll med strømsalgsselskapene, det vil si et mer velfungerende kraftmarked, og
3. Bedre vilkår for å bygge ut mer kraft.

Vi ser at et grunnleggende premiss er at kjøp og salg av kraft fortsatt skal fungere som et marked. Mens punkt 1 vil begrense skadevirkningene av markedet, vil punkt 2 hjelpe markedet å fungere noe bedre, uten å grunnleggende sett endre

²³ Se <https://www.arbeiderpartiet.no/om/politiske-utvalg/energiutvalget/>

det. Mens punkt 3 tar utgangspunkt i en forståelse av det norske kraftmarkedet som tilsier at høy pris er en direkte konsekvens av et misforhold mellom produksjon og etterspørsel, og at problemet dermed er at vi har for lite kraft. Vi skal komme tilbake til dette premisset nedenfor.

2.2 Energikommisjonen

Regjeringen nedsatt sin energikommisjon ledet av økonom og tidligere leder av Konkurransetilsynet Lars Søgård, 11. februar 2022 med mandat om å «kartlegge energibehovene og foreslå økt energiproduksjon, med mål om at Norge fortsatt skal ha overskuddsproduksjon av kraft og at norske strømkunder fortsatt skal ha rikelig tilgang på fornybar kraft.»²⁴ Merk at pris var en del av overskriften her, men likevel valgte kommisjonen selv ganske raskt å velge bort spørsmålet om pris, og valgte i stedet å se utelukkende på hvordan vi kunne øke kraftproduksjonen i fremtiden.

Dette ble særlig aktualisert høsten 2022, da både regjering og flere medier begynte å signalisere at vannstanden i flere helårsmagasiner var blitt så lav, at en kunne frykte strømrasjonering og energikrise vinteren 2022-23. Da kommisjonen så leverte sine resultater 1. februar 2023, i form av NOU-en *Mer av alt – raskere*, fikk vi dermed en rapport som først analyserte fremtidens kraftbehov, og så lanserte forslag til hvordan vi skulle ha nok kraft til å imøtegå disse behovene. Kommisjonen kom med følgende hovedanbefalinger.

- Frem mot 2030 trenger vi 60TWh mer kraft, fordelt på 40 i ny produksjon og 20TWh i energieffektivisering
- Bygge ut om lag 5-10 TWh innen 2030.
- Bygge om lag 5-10 TWh vindkraft innen 2030.
- Bygge om lag 5-20 TWh havvind innen 2030.
- Bygge om lag 5-10 TWh solkraft innen 2030.

²⁴ Se <https://energikommisjon.no/>

- Tiltak for raskere saksgang.
- Økt nettkapasitet.

Kort sagt altså, mer av alt raskere. Selv om kommisjonen selv hevder å ikke ha hatt fokus på pris, bare på hvor mye kraft som «trengs», refereres det ofte til at økt tilbud av kraft også vil ha betydning for prisdannelsen. Ellers er det verdt å merke seg at det er lite fokus på å tenke på kraft som en begrenset gode som bør *prioriteres*. Ikke bare skal det være mer av alt raskere – her skal også *alle med*.

Resultatet om dette blir gjennomført ville bety en ekstrem nedbygging av norsk natur. Men ville det gjort noe med prisene? Vi skal komme tilbake til det spørsmålet, men la oss først se hva utvalget som faktisk skulle se på prisdannelsen anbefalte.

2.3 Strømprisutvalget

Siden Energikommisjonen var tydelig på at den *ikke* skulle se på prisdannelsen, ble dette, etter press fra regjeringens budsjettpartner SV, løftet ut til et eget «hurtigarbeidende» utvalg, utvalget ble nedsatt bare to uker etter at Energikommisjonen hadde levert sine anbefalinger, den 15. februar 2023, som en ganske direkte konsekvens av misnøyen med Energikommisjonens begrensede forståelse av mandatet i miljøer rundt regjeringen. Utvalget ble ledet av Inge Røinaas Gran fra Sintef Energi, en forskningsorganisasjon som er deleid av kraftbransjen²⁵, og som også har kraftbransjen som en av sine viktigste kunder, og som E24 har skrevet, kommer også en rekke av de andre medlemmene fra kraftbransjen.²⁶ De ble bedt om å «vurdere hvilke tiltak på kort

²⁵ Se <https://www.proff.no/aksjon%C3%A6rer/-/sintef-energi-as/939350675>

²⁶ Se <https://e24.no/energi-og-klima/i/15RgVe/disse-skal-sitte-i-stroempris-utvalget>

og lang sikt som kan sikre strømbrukere lavere og mer forutsigbare priser, innenfor handlingsrommet i EØS-avtalen».²⁷

Utvalget leverte sin rapport «Balansekunst» 12. oktober 2023, og her gjennomgår de 50 ulike tiltak og vurderer effekten av disse. Den viktigste konklusjonen til utvalget er likevel at

For å sikre lave og konkurransedyktige priser på sikt, og også skjerme norske forbrukere fra de største prissvingningene, er politikk for å sikre et varig kraftoverskudd det viktigste tiltaket. (side 12).

I tillegg til denne anbefalingen, som altså er i tråd med både Arbeiderpartiets energiutvalg og Energikommisjonens konklusjoner om at det er et misforhold mellom produksjon og forbruk som er viktigste driveren for strømpriskrisen, peker de på at dagens markedsmodell bør bevares fordi den «gir de beste forutsetningene for å sikre god forsyningssikkerhet og priser som reflekterer energitilgangen.»

I pressen ble det også mye fokus på at de hadde vurdert effektene av å «kutte kablene» til utlandet, altså å kutte de to nye utenlandskablene til Storbritannia og Tyskland, som fra 2021 har gitt oss kontinentale strømpriser i Norge. Dette ble kritisert fordi ingen selvsagt har foreslått noe slik, og det ble derfor oppfattet som en ren stråmann. Det er likevel verdt å sitere det de skriver om å «kutte kablene», som de kaller for øydrift-alternativet:

I eksempelet med øydrift peker vi på konsekvensene av å kutte all krafthandel rundt oss. Da skjer prisdannelsen uten noen form for direkte påvirkning av det europeiske kraftmarkedet. (side 162).

Dette er altså en implisitt anerkjennelse av kraftkablens betydning. I rettferdighetens navn skal det sies at utvalget også vurderte det som faktisk er

²⁷ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stromprisutvalget/id3002140/>

blitt foreslått, nemlig å redusere kapasiteten i kablene eller å reforhandle kabelavtalene, og her konkluderte faktisk utvalget mer positivt:

Lavere utvekslingskapasitet med utlandet kan i dagens situasjon gi mer konkurransedyktige kraftpriser. (side 6).

Utvalget mener likevel at dette kan øke sjansen for energirasjonering, og at dette vil redusere verdien i vannkraften, og dermed norsk verdiskapning.

2.4 Forestillinger om kraftmarkedet

Det vi ser av alle disse tre utvalgene er at de opererer innenfor rammen av EØS (slik det også eksplisitt står i mandatet til Strømprisutvalget), at de anbefaler en videreføring av dagens markedsbaserte kraftsystem, og at de dermed peker på mer tilbud – høyere kraftproduksjon – som viktigste og egentlig eneste virkelige tiltak mot strømpriskrisen. Vi vil diskutere EØS mer grundig i neste del, men la oss se på argumentene for kraftmarkedet her.

Selv om alle ønsker å videreføre kraftmarkedet, er ikke argumentasjonen alltid like tydelig. Men det er særlig to argumenter som brukes for at vi bør videreføre dagens kraftmarked. Det ene er at det er *effektivt* ved at en slipper å ha et byråkrati som sender signaler til kraftprodusentene om hvor mye de skal produsere for at man hverken produserer for mye (sløser) eller for lite (som kan gi blackout og lignende), og det andre er at prissignalene vil påvirke forbruket slik at høyere pris gir lavere forbruk, og en slik vil unngå å komme i en situasjon med for lite kraft – og i verste fall få rasjonering av kraften. I tillegg er det nok et implisitt argument hos mange aktører, selv om det altså ikke ekspliseres, at det er slik det gjøres i EU.

Det første argumentet om effektivitet kan ha noe for seg, men det avhenger jo av hvordan et alternativt system hadde vært organisert. En mulighet er at det kunne vært organisert som før Energiloven, hvor de lokale kraftverkene hadde i oppdrag å levere billig kraft til sine nærområder, litt som annen infrastruktur som vann, avfall og lignende. En annen mulighet er at det kunne vært organisert som et delvis marked, hvor en ga kvoter av kraft til forbrukere og bedrifter, men

hadde markedsstyring av kraften som ble forbrukt over dette. Et slikt toprissystem ville gitt i hvert fall noen av de samme effektivitetsgevinstene.

Dessuten er det ikke gitt at effektivitetstapet av en omorganisering tilsvarer det enorme ressurstapet som i dag går ut i strømsalgsselskapene. Dette er konstruksjoner som har som eneste oppgave å kjøpe strøm på Nord Pool og selge den videre til forbrukerne, og de produserer ingenting selv. De eksisterer bare fordi en har ønsket å skape et «marked» for strøm. I 2021 hadde denne bransjen 3 milliarder i rent overskudd²⁸, og både SV, Rødt og Fellesforbundet har tatt til orde for å avvikle disse. Også den «finansielle» strømbørsen er et slikt instrument for at markedet skal fungere, og realiteten er at det i dag eksisterer en rekke organisasjoner og bedrifter som bare skal sørge for at markedet fungerer. Kanskje dette ikke egentlig er så effektivt likevel, når alt kommer til stykket?

Det andre argumentet om at markedet sikrer oss mot rasjonering er rett og slett absurd – ettersom den eneste gangen Norge har vært i nærheten av en slik situasjon var høsten 2022, som var med dagens markedsregime, men etter at de to nye utenlandskablene lot kraftprodusentene tappe magasinene sine uhindret i over et år. Dette skjedde i et år med stort kraftoverskudd! Og det viser at det er *nettopp markedsstyring*, hvor produsentenes eneste prioritering er maksimal profitt, som kan føre til forsyningskrise om de ikke kontrolleres politisk. Heldigvis innførte regjeringen en kontroll på dette tidligere i år, slik at det nå er begrenset hvor langt ned de får tappe magasinene. Realiteten er at Norge har en svært god forsynings situasjon, både fordi vi har et stort, årlig kraftoverskudd, og fordi vi har store magasiner, som gjør at overskudd ett år kan dekke opp underskudd ett annet.

Begge de viktigste argumentene for markedsstyring av kraftsystemet er altså tvilsomme. Det viktigste argumentet mot å organisere det norske kraftsystemet som et marked, er likevel ganske enkelt – at det ikke fungerer. Som vi allerede

²⁸ Se <https://energinytt24.no/2022/10/regnskapene-vier-milliardoverskudd-for-stromleverandorene-sv-vil-na-ha-dem-bort/>

nevnte i kapittel 1, så har Norge et stort og faktisk voksende kraftoverskudd. Det skulle i prinsippet gi *svært lave priser*, men realiteten er motsatt – prisene blir bare høyere. Hvorfor det? Svaret er selvsagt at vi er koblet på det *europiske markedet*, og her er ikke situasjonen den samme. I Europa som helhet har en hverken kraftoverskudd eller kraftunderskudd, i stedet produseres det til enhver tid så mye som trengs gjennom å fylle på med fossile kilder (kull og lignende). Mens Norge produserer 150TWh, produseres det om lag 3500 TWh i Europa. Det betyr at ny utbygging i Norge uansett bare blir en helt marginal andel av markedet – ja selv de fantasifulle forslagene på 60TWh ny kraft fra Energikommisjonen, er som ingenting å regne i denne sammenhengen. Med andre ord vil det være tilnærmet umulig å produsere så mye i Norge at vi får en positiv kraftbalanse i hele Europa – slik at prisene i Norge reduseres.

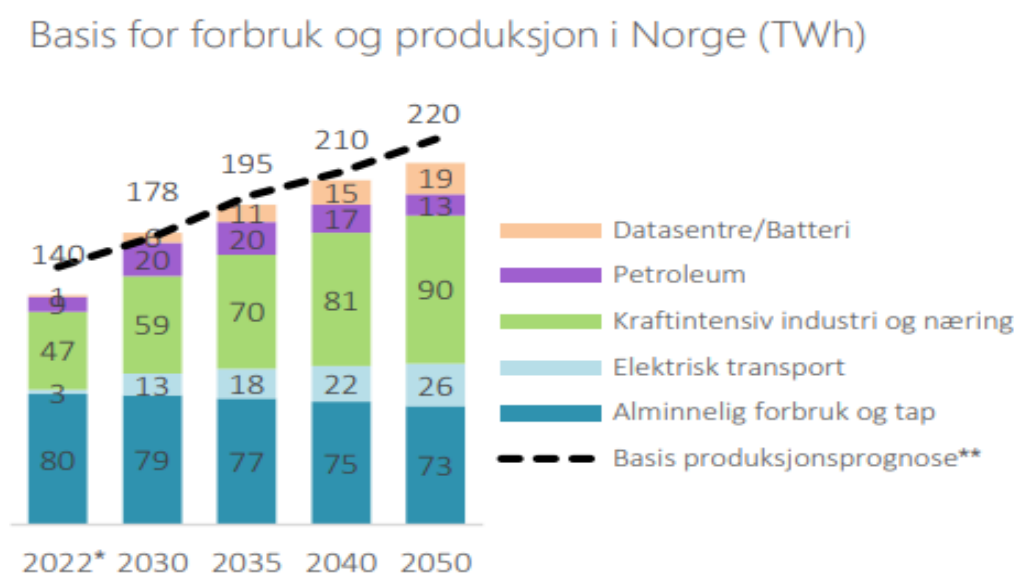
Dette viser at å bygge mer kraft i Norge ikke vil ha noen effekt på prisen overhodet. Det vil øke det norske kraftoverskuddet, slik at vi kan eksportere mer kraft, og kanskje vil det ha en marginal effekt på hele det europeiske markedet, men det vil altså ikke redusere prisene.

Og selv om det mot alle odds ville redusert prisene noe i det europeiske markedet om vi bygget ut mer kraft i Norge, så tar ikke den løsningen hensyn til at norsk industris konkurransefortrinn jo ikke er «lave» strømpriser, men *lavere* enn i sammenlignbare land. Når en bedrift lokaliserer produksjon av aluminium eller silisium til Norge skyldes det hverken nærhet til råvarer, markeder eller lave lønnskostnader – *bare lavere energipriser enn i konkurrerende land*. Det betyr at selv om mer utbygging faktisk hadde gitt lavere priser i det europeiske markedet hvor også Norge inngår – så ville det ikke reddet norsk industri.

Det er dog mulig å bygge såpass mye i Norge at kapasiteten i kablene blir for liten til å ta alt overskuddet. Da vil det skje en delvis prisfrikobling mellom Norge og Europa, og vi vil vende tilbake til situasjonen før de to nye kablene åpnet i 2021. Ingen vet hvor mye en vil trenge for å oppnå dette, men NVE har antatt at det kreves minst 40TWh. Dette er en firedel av dagens produksjon, eller 2,7 ganger installert vindkraft. Da må vi altså bygge ut enorme mengder kraft,

og så velge frivillig å sende en masse av det vannet rett ut i sjøen uten å eksportere det. Det er vel åpenbart at et slikt overskudd ganske raskt ville gitt krav om nye kabler for å bruke kraften til noe fornuftig – og så er en tilbake til start.

Det denne gjennomgangen viser er at alle de tre utvalgene tar utgangspunkt i en skrivebordsforståelse av hvordan markedet fungerer, heller enn hvordan det faktisk fungerer. Energikommisjonen er verst her. De tar utgangspunkt i at regjeringen vil lykkes med alle sine industriprosjekter, og at vi derfor trenger 60TWh mer strøm, men som vi ser av figur 10 ovenfor – så inkluderer dette en økning både i kraftkrevende industri, store datasentre/batterifabrikker – i tillegg til det politisk betende prosjektet å elektrifisere sokkelen med kraft fra land.



Figur 10. Energikommisjonens forutsetninger for fremtidig kraftbehov

Dette står i grell kontrast til dagens virkelighet, hvor strømforbruket i industrien på halvannet år altså er *reduert* med om lag 10 prosent.

Kort sagt: Dagens retning med «mer av alt – raskere» som både regjeringen og dens endeløse rekke av utvalg anbefaler vil

- Ikke gjøre noe med de norske strømprisene

- Dermed ikke bidra til å bevare eller utvikle norsk industri, og heller ikke
- Øke innenlandsk etterspørsel etter kraft nevneverdig, men
- Likevel legge til rette for mer kraftutbygging av kraft som kan strømme fritt gjennom utenlandskablene til kontinentet for skyhøye priser.

Det er altså en retning som er svært bra for kraftbransjen, men katastrofalt for norsk industri. Spørsmålet er hva vi egentlig kan gjøre innenfor det EU-baserte markedsregimet vi i dag er innenfor. Det vil vi se på i det følgende.

3 Betydningen av EU, Acer og fjerde energimarkedspakke

Et viktig moment ved forholdet mellom Norge og EU er at forpliktelsene i energipolitikken ligger som avtaler på flere nivåer mellom partene: I selve EØS-avtalen fra 1994, i tilslutningen til Acer og energimarkedspakke 3 i 2018, og i en rekke nye forordninger og direktiver som leder fram til energimarkedspakke 4, som er vedtatt i EU, men som Norge og EFTA-landene ennå ikke har vedtatt som del av EØS-avtalen.

3.1 EØS og tredje energimarkedspakke

EØS-avtalen omfatter også energiområdet. Elektrisk kraft regnes som en vare etter EØS-avtalens artikkel 8. Også for eksport av elektrisk kraft har Norge helt siden 1994 vært forpliktet av forbudet i EØS-avtalen artikkel 12 mot kvantitative eksportrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning. Som lagmannsretten skriver i sin kjennelse fra desember 2022: For å kunne ta del i EUs indre energimarked er det imidlertid en faktisk forutsetning at det finnes kabler som kan overføre kraft mellom Norge og EU. EØS-avtalen forplikter ikke Norge til å bygge utenlandskabler, men for eksisterende utenlandskabler kommer reglene om fri bevegelighet av kraft til anvendelse. Dette gjelder også for nye kabler som Norge skulle velge å bygge.

Dette regelverket ble så utvidet gjennom Norges tilslutning til EUs tredje energimarkedspakke i mars 2018. Høyesterett skriver i sin kjennelse av mars 2021, som ga Nei til EU anledning til å føre Acer-saken for norsk rett: Formålet med EUs tredje energimarkedspakke er å bidra til videre utvikling av det indre markedets funksjon innenfor energisektoren, herunder å overvinne hindringer for et indre marked for elektrisitet og naturgass. 'Agency for the Cooperation of Energy Regulators', i norsk ordskifte kjent som energibyrådet Acer, skal blant annet bidra til å lette energihandelen over landegrensene gjennom å fremme samarbeid mellom de nasjonale myndighetene for energiregulering. Den nasjonale reguleringsmyndigheten (RME i Norge) plikter å overholde og

gjennomføre alle juridisk bindende beslutninger fra Acer og Kommisjonen. Reguleringsmyndigheten skal være uavhengig av regjeringen 75 og andre offentlige og private organer ved utøvelsen av sine reguleringsoppgaver. Både partene (Nei til EU og staten) så vel som norske domstoler er enige om at gjennomføringen av EUs tredje energimarkedspakke innebærer en viss overføring av myndighet fra norske statsorganer til en internasjonal organisasjon. Det er hvilken grad av overføring av myndighet som har vært stridsspørsmålet.

3.2 Fjerde energimarkedspakke

EUs energimarkedspakke 4 – som også kalles ‘vinterpakken’ og ‘ren energipakken’ – inneholder rettsakter som i EU trådte i kraft fra i januar 2020. Rettsaktene reviderer og erstatter blant annet rettsaktene i energimarkedspakke 3. For eksempel er sentrale bestemmelser i Acer-forordningen videreført, samtidig som Acer har fått en styrket posisjon. Rettsaktene er merket som EØS-relevante, og vil da før eller siden komme opp til behandling i Stortinget. Allerede i 2020 gjennomførte olje- og energidepartementet en høring om energimarkedspakke 4. Ennå har ingen av rettsaktene har vært til behandling i EØS-komiteen der Norge, Island og Liechtenstein. Det er usikkert når dette vil skje, ikke minst fordi Senterpartiet har varslet at tilslutning til en ny, fjerde energimarkedspakke vil sette regjeringssamarbeidet med Ap i fare.

Så per i dag er altså ikke energimarkedspakke 4 del av EØS-avtalen og heller ikke gjennomført i norsk rett. I EU-sammenheng har energimarkedspakke 4 allerede utvidet Acers overnasjonale myndighet i betydelig grad. Nei til EU anførte også i Acer-saken at også den nye energimarkedspakken er virksom i det norske kraftsystemet, selv om den ikke er vedtatt i norsk rett. Dette kommer av at i samhandlingen med EU-aktører er norske myndigheter, Statnett og andre norske kraftsystem-aktører i praksis nødt til å forholde seg til det samme regelverket, herunder energibyrådet Acers beslutninger i henhold til

energimarkedspakke 4. Noe annet vil skape uhåndterlige juridiske og praktiske problemer, og derfor være umulig i det praktiske liv.

I Acer-saken har Nei til EU med dette som utgangspunkt prosedert med at norske myndigheter for store deler av energiområdet blir overstyrt av EU gjennom trekløveret Acer, ESA og RME.

3.3 Acer-saken for norske domstoler

La oss se nærmere på noen av de sentrale vurderingene som rettsinstansene har lagt til grunn i Acer-saken. Etter EØS-avtalen er altså elektrisk kraft definert som en vare, og Norge har etter lagmannsrettens syn vært forpliktet av forbudet mot kvantitative eksportrestriksjoner helt siden avtalen ble inngått i 1994. Med energimarkedspakke 3 og grensehandelsforordningen er kravet til krafteksport og eksportkapasitet blitt styrket. I forordningens artikkel 16 nr. 3 heter det: «For de forbindelseslinjene og / eller overføringsnettene som har betydning for grensekryssende strømmer, skal størst mulig kapasitet stilles til markedsdeltakernes rådighet, samtidig som det skal tas hensyn til sikkerhetsstandardene for nettdrift».

Også lagmannsretten vurderte det slik at Norges deltakelse i EUs indre energimarked har stor betydning for norsk energipolitikk. Retten åpner for at dette store energimarkedet påvirker både norsk forsyningssikkerhet og selve prisdannelsen på strøm i Norge. Lagmannsretten framholdt imidlertid at regulering og fastsettelse av prisen på strøm faller utenfor Acers og overvåkingsorganet ESAs myndighet både i Norge og EU. Grunnen til det er ganske enkelt at strømprisen fastsettes av markedet. Den markedsmessige prisfastsettelsen påvirkes naturligvis av Norges deltakelse i EUs indre energimarked. Lagmannsretten gir Nei til EU som part rett i at Acer / ESA gjennom sitt bidrag til at dette er et «effektivt marked med en fungerende grenseoverskridende infrastruktur», indirekte kan påvirke strømprisene.

Lagmannsretten finner imidlertid ingen holdepunkter for at Acer/ESAs formelle beslutningsmyndighet er en faktor som påvirker strømprisene i Norge.

At RME for å oppfylle EØS-regelverkets krav er gjort til et uavhengig forvaltningsorgan som ikke kan instrueres, samtidig som ESA er gitt kompetanse til å treffe rettslig bindende pålegg overfor RME, gjør at lagmannsretten anser at det faktisk har skjedd en formell myndighetsoverføring til ESA. Her stiller lagmannsretten seg helt på linje med Lovavdelingen i Justisdepartementet, som i sitt brev til Solberg-regjeringen 27. februar 2018, at konstruksjonen Acer-ESA-RME innebærer en overføring av regjeringens instruksjonsmyndighet til ESA. Som Lovavdelingen ser lagmannsretten det slik at ESA dermed også er gitt kompetanse av internrettslig art som får følger for norske virksomheter og norske borgere. Når det gjelder arten av myndighetsoverføring, er det tale om utøvende myndighet i form av forvaltningsmessig instruksjonsmyndighet overfor et forvaltningsorgan. Dette er en begrensning i den utøvende makts overordnede myndighet. Det innebærer at regjeringens kontroll- og styringsmuligheter skjæres bort. Det får også betydning for den parlamentariske kontrollen og det konstitusjonelle ansvaret.

Lagmannsretten anser likevel at dette ikke ligger i kjernen av hva som regnes som formell myndighetsoverføring, ettersom vedtak fra det norske forvaltningsorganet RME vil være nødvendig for å gjennomføre og håndheve ESAs beslutninger overfor foretak i Norge. Det er RME som nærmere bestemmer hvordan den interne gjennomføringen i norsk rett skal skje, gjennom å treffe egne vedtak i tråd med norsk regelverk. Selv om RME er uavhengig, anser lagmannsretten derfor at slik myndighet i alminnelighet betraktes som mindre anliggende enn der et internasjonalt organ selv har fått myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning for innbyggere eller foretak i Norge.

Lagmannsretten forsøker i sin domsavsigelse å se spørsmålet om myndighetsoverføring i Acer-saken i sammenheng med de samfunnsmessige og politiske interessene som er berørt. Her går retten langt i å anerkjenne betydningen av energimarkedspakke 3 for reguleringen av energimarkedet og

handelen med strøm (domsavsigelsen, side 35): «Dette berører samfunnsmessige og politiske interesser av svært stor betydning. Kraftforsyningen er en del av Norges vitale infrastruktur, som hele samfunnet – hver enkelt innbygger, hele næringslivet og det offentlige – er avhengig av. Norge må ha tilstrekkelig energi til å dekke landets behov, og infrastrukturen må til enhver tid fungere effektivt og sikkert. Strømprisene har stor betydning for den norske økonomien. Energiområdet berører også vesentlige miljøverninteresser. Som helhet har energimarkedspakke III stor betydning for norsk energipolitikk».

Så snur imidlertid lagmannsretten og påpeker at ESAs myndighet etter Acerforordningen bare gjelder «tekniske og faglige spørsmål på det operative området, begrenset til bruken av grenseoverskridende infrastruktur». Her lener lagmannsretten seg i tillegg på flertallsinnstillingen i Stortinget fra mars 2018 om Norges fortsatte suverenitet på energiområdet. Dermed nærmer lagmannsretten seg sin sluttvurdering der Stortinget og staten ikke kan lastes for å ha brutt Grunnloven ved myndighetsoverføring til Acer, ESA og RME i mars 2018. Lagmannsretten konkluderer slik (side 36): Slik lagmannsretten ser det, gjelder myndighetsoverføringen til ESA etter Acer-forordningen artikkel 8 tekniske og faglige spørsmål på et avgrenset saksområde, med et begrenset omfang. Selv om energiområdet berører samfunnsmessige og politiske interesser, kan ikke lagmannsretten se at denne konkrete myndighetsoverføringen påvirker disse i særlig grad. Samlet sett mener lagmannsretten at myndighetsoverføringens reelle samfunnsmessige betydning er liten og tilsier at den er lite inngripende».

3.4 Høyesteretts avgjørelse i Acer-saken

Med domsavsigelsen i Høyesterett 31.10.23 vant regjeringsadvokaten og den norske staten en endelig seier mot organisasjonen Nei til EU. Dette var en plenumssak, og avgjørelsen mellom de 17 dommerne til stede var enstemmig. Høyesteretts samlede vurdering var at myndighetsoverføringen til EU og EØS var 'lite inngripende'. Av det følger det at Stortinget gjorde rett da Acer-

vedtakene ble fattet etter Grunnlovens paragraf 26 og med alminnelig flertall i mars 2018.

Høyesterettsdommen var enstemmig og den er ugjenkallelig. Det betyr ikke det samme som at den framstår logisk overbevisende eller er uten springende resonnementer. For å starte med et åpenbart poeng, så bidrar Høyesterett til å snu opp ned på bestemte begrepers betydning slik de er formulert i Grunnloven. Høyesterettsdommen gjør myndighetsavståelse på et 'saklig begrenset område' bortimot synonymt med 'lite inngripende'. Dette til tross for at paragraf 115 med krav om $\frac{3}{4}$ -flertall for suverenitetsavståelse nettopp fastslår at det kun er på et 'saklig begrenset område' at en internasjonal sammenslutning i det hele tatt kan utøve myndighet som ellers ligger til den norske staten. Så når førstvoterende høyesterettsdommer Knut Erik Sæther i sin avgjørende vurdering flere ganger poengterer at de ulike avståelsene av myndighet og suverenitet antas «å være begrenset», men innenfor det han vedgår er et «viktig samfunnsområde», så er dette i bunn og grunn en gradering og begrepsbruk som ut fra ordlyden i Grunnloven rettferdiggjør bruken av paragraf 115 (krav til tre firedels flertall) vel så mye som paragraf 26 (krav til alminnelig flertall) i Stortinget.

Acer-dommen i Høyesterett viser også, ved sine kriterier for vurdering av myndighetsavståelse, at det er en uttalelse fra lovavdelingen i Justisdepartementet i 2017 og Høyesteretts egen jernbanebetenkning fra 2021, etter at Acer-saken var kommet for domstolene, som langt på vei har opprettet en ny rettsstilstand på dette området.

En annen forutsetning for dommen er at Høyesterett tviholder på at Reguleringsmyndigheten for energi (RME) i hovedsak er et norsk nasjonalt forvaltningsorgan. Oppgaven til RME er framfor alt å få gjennomført Acer og ESA sine vedtak i Norge. Reguleringsmyndigheten er forpliktet til å opptre uavhengig av den norske staten og norske samfunnsaktører i alle slike spørsmål. Høyesterett er inne på disse forholdene omkring RME i dommen: «Muligheten til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen, for eksempel

dersom det skulle bli fastsatt kapasitetsberegningsregioner som norske myndigheter mener er uhensiktsmessige, er dermed begrenset» (s34).

Dette gjelder på områder der myndighetsavståelsen kan få direkte og vidtrekkende konsekvenser for strømprisnivåene i ulike deler av landet over lang tid. Likevel er myndighetsavståelsen her altså, ifølge Høyesterett, trygt innenfor «lite inngripende» og uten særlig betydning for norske samfunnsforhold. Dette er mildt sagt ikke egnet til å overbevise.

Acer-saken er omfattende og ytterst kompleks. Når de skarpskodde juristene i Høyesterett har lyttet og leste seg fram til sin forståelse av realitetene i saken, kan det virke som om det er regjeringsadvokaten, departementet og markedsaktørenes nedtoning av betydningen av Acer og EUs tredje energimarkedspakke som har fått ‘absolutt gehør’. I dommen heter det fra førstvoterende: «Basert på det som er presentert for Høyesterett, kan jeg imidlertid ikke se annet enn at de eventuelle priseffektene av ESAs beslutningsmyndighet isolert sett vil være marginale i forhold til det som uansett følger av overføringskapasiteten i utenlandskablene og det felles europeiske energimarkedet som Norge har sluttet seg til».

De store prisvariasjonene innad i Sør-Norge de siste månedene er en klar indikator på at høyesterettsdommen er på villspor her. Et vedtak i Acer og gjennomført av RME i Norge tidligere i år gjør at det sørvestlige norske prisområdet NO2 kommer til å bli en del av den nordeuropeiske kapasitetskalkuleringsregionen CCR Hansa. Det innebærer at vannkraftstormaktene Rogaland og Agder skal inn i samme kapasitetsregion som store kraftunderskuddsregioner i Tyskland og på kontinentet. Det er usannsynlig og lite troverdig at dette ikke vil bidra til vesentlig og vedvarende høyere strømpriser for husholdninger og næringsliv i sør og i vest i Norge. Igjen trekker Høyesterett opp en grense for hva som skal være ‘lite inngripende’ myndighetsavståelse som er nærmest ubegripelig for de tusenvis av lekfolk, strømkunder og bedriftseiere som skal leve med konsekvensene av Acer og det europeiske kraftmarkedets inntog i Norge.

Til tross for denne kritikken av innholdet i høyesterettsdommen, så vil det være fornuftig og politisk nødvendig riktig å akseptere at saken nå er endelig avgjort. Saken har demonstrert at et grunnlovsbasert juridisk spor for å hindre suverenitetsavståelse til institusjonene i EU og EØS-avtalen ikke har vært mulig å vinne fram med.

Høyesterett har flere sentrale oppgaver og funksjoner i rettssystemet og overfor det norske samfunnet. Ikke alle av dem blir sagt rett ut så ofte. Når spørsmålet kom på spissen som i Acer-saken, var det hensynet til å bevare statsmaktens ubestridte maktgrunnlag som gikk foran Grunnlovens vern om nasjonal suverenitet og myndighet.

Etter avgjørelsen i Høyesterett er stridsspørsmålene om Acer, kraftpolitikken og EUs makt i Norge ettertrykkelig tilbake på den politiske arenaen. Med vedtakene på landsmøtet i Fellesforbundet og voksende EØS-motstand ute i befolkningen kan dette vise seg å være til fordel for dem som vil ha et endelig oppgjør med EUs så vel som markedets makt over det norske kraftsystemet.

4 Tiltak for å løse strømpriskrisen

Analysen av anbefalingene i regjeringens endeløse rekke av utvalg, viste at hovedløsningen her var mer utbygging, til tross for at vi hverken trenger det per i dag, eller at det vil redusere de norske prisene og slik reetablere konkurransefortrinnet Norge tradisjonelt har hatt. Så hva kan en gjøre?

De Facto mener den eneste realistiske løsningen, om vi ønsker norsk industri i fremtiden, om det så er tradisjonell kraftforedlende eller ny grønn, er å **ta kontroll over kraftmarkedet**. Hva innebærer dette?

La oss først si hva det *ikke* innebærer. Det innebærer ikke å «kutte kablene» eller å stoppe å eksportere overskuddskraften. Men det må innebære at kraftsystemet i Norge organiseres slik at prisen settes basert på produksjonspris, at en sikrer både forbrukere og næringsliv lavere priser enn i våre naboland, at kraft blir betraktet og behandlet som infrastruktur som skal legge grunnlaget for annen industri, og at vi altså eksporterer det vi har til overs.

Er så dette mulig innenfor EØS? Om dette strider de lærde, og gjennomgangen i kapittel 3 viser at tredje energimarkedspakke, men også selve EØS-avtalen setter klare juridiske begrensninger. Likevel mener en rekke eksperter at det er mulig, så lenge en har kreativitet og politisk vilje.

Et eksempel på dette synet er rapporten *Reformer i kraftmarkedet: Prissetting til norske sluttbrukere* som Kjell Roland, medlem av regjeringens energikommisjon, har utformet i samarbeid med Thelma Consulting, på oppdrag fra Norsk Industri. Her skriver de i konklusjonen:

Konklusjonen er at det er mange måter å organisere prisene til forbrukere på. For Norges del er den store variasjonen i hvordan dette gjøres av EUs medlemsland en indikasjon på at vi her har et stort handlingsrom innenfor EØS-avtalen og ACER-samarbeidet.
(Side 4).

Erfaringene fra andre land tyder altså på at det først og fremst er den politiske viljen som stenger for å reformere kraftsystemet. Basert på dette vil vi anbefale følgende tiltak:

- Makspris på strøm (30-50 øre per kWh) basert på produksjonskostnader og påslag for både privatkunder og næringsliv.
- Topprissystem for norske husholdninger slik at normalt forbruk gis en politisk bestemt pris, mens høyt forbruk reguleres etter markedsprinsipper og dermed koster betydelig mer, slik at vi sikrer strømsparing i husholdningene.
- Nedleggelse av strømsalgsselskapene. I stedet etablerer en StatStrøm som kjøper kraften fra kraftprodusentene og får i oppdrag å levere denne til kostpris til forbrukerne.
- Topprissystem som skiller strømprisen i Norge fra den markedsatte prisen på strømmen vi eksporterer. Dette vil avhenge av
- Regulering av krafteksporten for å holde prisene nede og unngå å importere europeiske strømpriser, og
- Reforhandling av avtalene om drift av de to utenlandskablene som åpnet i 2021. Særlig avtalen med Storbritannia, som ikke er med i EU eller EØS bør det være relativt enkelt å reforhandle.
- At vi bør melde oss ut av energibyrådet Acer for å fritt bestemme kraftpolitikken av hensyn til industri, arbeidsplasser og forbrukere, og si nei til EUs fjerde energimarkedspakke.
- **At kraftens rolle må revurderes slik at den ikke lengre behandles som en ren handelsvare, men i stedet betraktes som infrastruktur og en verdifull ressurs for å fremme norsk verdiskaping**, og dermed må prioriteres dit en tenker det er samfunnsmessig mest hensiktsmessig. Det innebærer å si nei til meningsløs kryptomining, tiktok-senter på Hamar og tvilsomme grønnvaskingsprosjekter som elektrifisering av sokkelen med kraft på land), og i stedet prioritere kraften til grønn industriprosjekter som sikrer det vi skal leve av i fremtiden.

Å gjennomføre denne listen av tiltak vil altså kreve at våre politikere både har vilje, ønske og mot til å tenke utenfor boksen. Det vil også kreve reforhandling av i hvert fall noen internasjonale avtaler, hvor det kanskje kreves at vi bruker andre midler, eksempelvis den norske gassen som EU i dag ønsker rabatter på, som forhandlingskort. Vi i De Facto vil i solidaritetens navn være positive til å selge denne rabatter til EU, særlig etter at krigen stoppet tilførselen fra øst, men tenker at en slik rabatt kan sees i sammenheng med vårt behov for å frikoble vårt kraftsystem fra det europeiske kraftmarkedet.

For i siste instans er disse avtalene uansett ikke verdt mer enn den politiske viljen til å overholde dem – og når Spanias sosialdemokratiske statsminister sier at «her i landet kan vi faktisk ikke ha strømpriser som er basert på den høyeste gassprisen», EU-kommisjonens leder Ursula von der Leyen selv sier at det europeiske kraftmarkedet ikke lenger er «egnet til formålet», samtidig som et europeisk kjerneland som Frankrike nå åpent utfordrer EUs felles energipolitikk, burde også en energistormakt som Norge kunne gjøre dette.

Vi tror altså at regelverket i EØS-avtalen og tredje energimarkedspakke skaper utfordringer for å innføre strukturelle endringer av strømprismarkedet i Norge, som vil sikre at prisfastsettelsen fristilles fra de europeiske prisene. Men vi tror det er mulig om en utviser vilje og kreativitet. Det understrekes også av EØS-ekspert professor Finn Arnesen som har uttalt at EØS-avtalen ikke er til hinder for et toprissystem som skiller prisen i Norge og på kontinentet. Å innføre noe slikt krever imidlertid noe som den norske regjeringen til nå ha vist forsvinnende lite av: En vilje til å si *farvel til kraftbørsen*.

FLERE RAPPORTER OG NOTATER FRA DE FACTO

På www.de-facto.no kan du laste ned følgende publikasjoner:

RAPPORTER

2023:

2/2023: Ute på byggeplass, på vei inn i en ny tid.

1/2023: Hvordan fastsettes de norske strømprisene? Konsekvenser for næringsliv og industri

2022:

1/2022: Strømpriskrisen. Årsaker og effektive mottiltak.

2021:

8/2021 Framtidens industri. Ansvar og muligheter

7/2021 Kommunal innleie. Kartlegging av innleie fra bemanningsselskaper i kommunene i Vestland fylke.

6/2021: Tillit og medbestemmelse i Staten

5/2021: Hvem skal fikse toget? Om ansvar og organisering av togvedlikeholdet

4/2021: Eksport og eksportmuligheter utenfor EU

3/2021: Avsporing. Drift og vedlikehold på jernbanen skal privatiseres

2/2021: Tillitsreform – mer enn ord

1/2021: Mot ny ACER-strid? Konsekvenser av EUs 4. energipakke

2020:

3/2020: Utfasing av kommersielle fra barnevernet i Oslo

2/2020: Markedet overtar. Konsekvenser av jernbanereformen

1/2020: Finansiering av barnehager. Hvordan sikre at pengene kommer barna til gode?

2019:

1/2019: EUs energiunion, strømprisene og industrien

2018:

5/2018: Hvor ble det av arbeidervernet?

4/2018: Mer makt til Brussel? Forslaget om Den europeiske arbeidsmyndigheten ELA

3/2018: Om foretak i UH-sektoren

2/2018 Bemanningsselskaper i kommunesektoren. Erfaringer med Orange Helse

1/2018: Vi trenger en inkluderende boligpolitikk

NOTATER

2022:

2/2022: Om pensjonsreformen. Hvordan skape ulikhet

1/2022: Etter Brexit. Utvikling i økonomi, handel og arbeidsinnvandring etter Brexit.



De Facto
Kunnskapssenter for fagorganiserte
Torggata 28, 0183 OSLO
isak.lekve@de-facto.no
www.de-facto.no