

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Vår dato: 2013-08-23
Side 1 av 3

Høring - Statnett SFs søknad om konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia

Vi viser til høringsbrev av 22. mai i år hvor departementet la saken ut til høring.

Sammendrag og hovedkonklusjoner

Hydro legger til grunn at nye kabelprosjekter til utlandet skal ha en robust og godt dokumentert samfunnsøkonomisk lønnsomhet som støtter opp om en balansert utvikling i kraftmarkedet, og at de totale samfunnsøkonomiske virkningene blir grundig vurdert før beslutninger fattes. En viktig faktor i dette er at OED og Statnett sørger for en balansert inntekts- og kostnadsfordeling fra kablene, samt at fordeling av risiko mellom produsent- og forbrukersiden er forenlig med en konkurransedyktig kraftintensiv industri i Norge også i framtiden.

De to kablene representerer en betydelig økning i utvekslingskapasiteten fra Norge til utlandet og vil bidra til en stabilisering av kraftmarkedet, spesielt i sesonger med stort tilsig og fulle magasiner. I vår høring peker vi på forhold knyttet til inntektsgrunnlaget, fordelingseffekter (inkludert effekter for industriens konkurransekraft) samt investeringskostnad og tidsinnfasing.

På grunn av endringer i prisprofilen i de markedene kablene knytter oss til, vil inntektene fra kraftutveksling være langt mer usikre enn tidligere antatt. For få år siden var handelsinntektene nært knyttet opp til klare forskjeller i prismønstre mellom kontinentet og Norge/Sverige. På grunn av egenskaper ved den betydelige uregulerbare kraftproduksjonen som fases inn i kraftsystemet på kontinentet, synes handelsinntektene nå å bli et resultat av tilfeldige prisvariasjoner og dermed mer usikre. Statnetts beregninger viser dessuten at en stor del av de samfunnsmessige verdiene materialiseres gjennom økte priser (produsentoverskudd) og ikke som inntekter i selve kabelprosjektet som finansieres over tariffen. Dette representerer en omfordeling av verdier fra forbrukere til produsenter. Et forventet stort kraftoverskudd i Norden vil kunne ha motsatt effekt.

Et robust beregningsgrunnlag er viktig for kraftintensiv industri av to grunner. For det første er det nå en større risiko for at kablene ikke gir lavere nett-tariffer over tid. Med det avkastningskravet industrien bruker kan dette tvert imot bli en betydelig belastning. Denne risikoen bør bl.a. reduseres ved at inntekter fra kapasitetsmarkeder er klarlagt før endelig beslutning om investering i nye kabler fattes. For det andre vil kablene i følge Statnetts beregninger, bidra til høyere markedspriser på kraft. Et betydelig industriforbruk vil være nødvendig for å sikre stabiliteten i det nordiske kraftmarkedet, samt sikre en viktig kraftreserve hos industrien i systemdriften. Kablene vil øke behovet for en aktiv, integrert kraft- og industripolitikk framover for å sikre industrien fortsatt konkurransedyktige vilkår, og mulig vekst. Stabile, konkurransedyktige nettariffer for energiintensiv industri og fornyelse av den langsiktige kraftforsyningen er sentrale punkter.

Tidsplanen for prosjektene er svært stram. Utbyggingsbeslutning bør tas for hver kabel separat og etter at konsesjon er gitt for nødvendige nettførsterkninger innenlands. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å øke tidsavstanden mellom prosjektene, både for å lette kostnadstrykket i leverandørmarkedet og for å sikre en smidig innfasing av kablene i driften av kraftsystemet.

Usikkerhet knyttet til en rekke helt sentrale regulatoriske forhold som kapasitetsmarkeder og fremtidig CO₂-regime, samt fysiske forhold som utvikling av nett innenlands og vekst i fornybar produksjon innenlands, bør avklares før endelig investeringsbeslutning tas.

Inntektsgrunnlaget for kablene

Europeisk klima- og energipolitikk har de senere årene ført til betydelige endringer og økt usikkerhet om utviklingen i de europeiske kraftmarkedene. EUs politikk etter 2020 kjenner vi ikke i dag. De markedene kablene knytter oss til, vil i lange perioder ha overskudd, og prisprofilene der er i sterk endring. Inntektene fra kraftutveksling med eksport om dagen og import om natten, som tidligere var den økonomiske ryggraden i slike prosjekter, er sterkt redusert. Statnetts analyse viser også at inntektsgrunnlaget for kablene er svekket og mer usikkert enn tidligere antatt. Selv med antakelsene om betydelige inntekter fra nye markeder (balansemarkeder og kapasitetsbetalinger), gir kablene økte nettkostnader i Norge. Statnetts analyse viser at med deres basisantagelser er økonomien i kablene svak når det også tas hensyn til effekten på allerede etablerte forbindelser og andre relevante kostnader, og betydelig mer negativ dersom noen av de viktige forutsetningene skulle gå i negativ retning. Lønnsomheten av kablene er derfor ikke først og fremst knyttet til utveksling av kraft, men til økte eksportmuligheter som også i deler av året løfter prisenivået i Norden.

Statnett forutsetter at kablene sikres en kapasitetsbetaling i Tyskland og Storbritannia. Hydro støtter en strategi som sikrer størst mulige inntekter til kablene, men vil påpeke at slike kapasitetsmarkeder ikke eksisterer i dag, og at det på europeisk nivå er reist tvil om behovet for og virkningen av dem. Vi vil derfor understreke Statnetts egen forutsetning om at dette avklares som inntektselement før beslutning.

Prosjektene gir en vesentlig nytte for andre land som ikke reflekteres i Statnetts analyse eller i delingen av kostnadene for selve kablen mellom land. Ved å identifisere verdiene kan de søkes dekket inn fra de land hvor nytten oppstår. Kablene kan bedre forsyningssikkerheten i Tyskland og Storbritannia på en billigere måte som følge av økt fysisk tilgang til kraftressurser gjennom kablen. Dessuten viser Statnetts analyse at svenske kraftprodusenter vil oppnå en høyere pris. Hvis en større andel enn antatt av prosjekter med rett til elsertifikater kommer i Sverige, vil denne problemstillingen aksentuere ytterligere.

Det er i dag uklart hvordan fornybarsatsingen i Norge og Sverige vil gjennomføres mhp fordeling mellom teknologier og land. Statnetts utvikling av kabelprosjektene med tilhørende nettanlegg på land bør tilpasses den faktiske vannkraftutbyggingen i Norge og utviklingen i det forventede kraftoverskuddet i Norden slik at en balansert utvikling ivaretas.

Fordelingsvirkningene

Statnetts analyser viser at de to kablene gir en fordel for kraftprodusentene gjennom en økning i kraftprisene, mens det er forbrukerne som gjennom sentralnettsregnskapet i hovedsak bærer risikoen. Kablene, inklusiv nødvendige nettførsterkninger på land, vil fra oppstart innebære en ikke ubetydelig økning i Statnetts inntektsramme.

Statnett benytter 4 prosent p. a. som avkastningskrav ved investering i kablene. Industrien har et langt høyere avkastningskrav enn dette. Siden kabelinvesteringene reelt sett skjer for forbrukernes

regning, vil det være naturlig å bruke et avkastningskrav som er mer representativt for deres preferanser og som reflekterer risikoen i denne type prosjekter.

Gjennomføring av prosjektene

Statnett legger i søknaden til grunn at investeringsbeslutning for begge prosjektene skal tas sommeren 2014 og at kablene skal settes i drift i 2018 (Tyskland) og 2020 (Storbritannia). I søknaden peker de imidlertid på at dette er to uavhengige prosjekter som kan besluttes hver for seg. Diskusjonen om rekkefølge og tidsavstand er imidlertid mangelfull. Hydro støtter at investeringsbeslutningen for kabelprosjektene bør tas uavhengig og at kabel nummer to bør bygge på erfaringer fra den første kabelen både med hensyn til teknisk drift og markedsforhold.

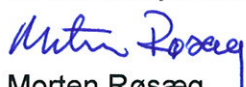
Statnetts tidsplan for utvikling av de nødvendige nettinvesteringene på land er svært stram. Hvis nettprosjektene forsinkes, vil færre nye nettanlegg være driftsklare i tide til planlagt oppstart av kablene. Sommeren 2014 vil flere av dem mangle anleggskonsesjon. For hastig gjennomføring vil også kunne gi press i leverandørindustrien og øke kostnadene. Statnetts samlede prosjektportefølje vil gi Statnett som organisasjon betydelige utfordringer. Statnett bør etter Hydros syn ha fått konsesjon og ha en lav risiko knyttet til tidspunkt for idriftsettelse for alle nødvendige nettinvesteringer på land før investeringsbeslutning for kablene fattes. Uten tilstrekkelig nett på land vil den samfunnsøkonomiske verdien av kablene svekkes. En slik situasjon kan også utfordre driften i det norske systemet negativt.

Kablene til Tyskland og Storbritannia vil få en samlet kapasitet på 2800 MW, og vil være mer krevende å innpasse i driften av systemet, spesielt når en tar i betraktning at retningen på kraftflyten både i nye og eksisterende kabler trolig må snus flere ganger om dagen, og trolig raskere enn i dag.

Avslutning

Hydros syn er at det forventede kraftoverskuddet bør kunne skape merverdier for Norge både ved en tilrettelegging for ny industri samt en balansert utbygging av kabler til kontinentet. Vår høringsuttalelse påpeker risiko knyttet til markedsinntekter, fordelingseffekter, investeringskostnad og implikasjoner for iverksettelsestidspunkt. Det siste må også styres av faktisk og forventet utvikling i overskudd. Hydro ønsker å understreke viktigheten av å redusere usikkerhet knyttet til disse sentrale forhold før endelig investeringsbeslutning tas.

Med hilsen
for Norsk Hydro ASA



Morten Røsæg
Senior Vice President
Energy Supply and Development