

Olje- og energidepartementet
postmottak@oed.dep.no

Deres ref: 17/1309

Vår ref: OBY

Dato:10.3.2020

Høring av NVEs vurdering av søknader fra NorthConnect KS og utredning av rammebetingelser og prisutvikling i kraftmarkedet for Norge og Nord-Europa.

Etter behandling i NVE har OED nå følgende til behandling: søknaden fra NorthConnect KS av 14. juni 2017 om konsesjon for utenlandsforbindelse til Storbritannia, søknad om anleggskonsesjon for samme utenlandsforbindelse av 30. mars 2017, og søknad om unntak fra regelverket om bruk av flaskehalsinntekter, krav om Eiermessig skille og krav til å opptre som systemansvarlig nettselskap (TSO). Nedenfor følge Norsk Industris høringssvar.

Norsk Industri har også levert høring på NorthConnects søknader til NVE våren 2018. Dette høringssvaret er vedlagt.

Konklusjon

Norsk Industri opprettholder og forsterker sin konklusjon om at det ikke må gis konsesjon til NorthConnect. Norsk Industri forventer at Statnetts råd gitt i Nettutviklingsplanen høsten 2019 om at det ikke er grunnlag for å bygge en ny kabel nå følges. Utviklingen i kraftmarkedet, herunder kraftmiksen i UK er i drastisk endring, slik at behovet for en slik kabel ut fra klimahensyn og annet har svekket seg betydelig de senere årene. Den regulatoriske usikkerheten er fortsatt betydelig i og med at UK er på vei ut av EU. Vi registrerer at klimaargumentet er brukt flittig i debatten uten henvisning til et omforent grunnlag for dette. Forholdene er ikke vurdert av NVE.

Kommentarer til NVEs rapport

Norsk industri konkluderte i sitt høringssvar datert 16. april 2018 med at kabelprosjektet har høy grad av regulatorisk usikkerhet og vil påføre store kraftforbrukere betydelig markeds- og systemkostnadsrisiko samt øke kraftpris og nettkostnader betydelig for industrien. NVEs gjennomgang har vist at kostnadene for en industriforbruker vil bli betydelig høyere og den regulatoriske risikoen fortsatt er høy.

Priseffekter

NVE viser til at NorthConnect i tillegg til økningen i nettariffen vil påføre norske forbrukere og norsk industriproduksjon en økning i kraftprisen på mellom 1,7 og 3 øre/kWh. Noe som kan utgjøre en kostnad på opp mot 160 millioner kroner per år for en bedrift som bruker 5 TWH per år. Dette kommer i tillegg til prisvirkningen fra Nord.Link og NSL på rundt 4 øre/kWh. For bransjer som konkurrerer med smale i tillegg til svært utsatte og usikre marginer i globale markeder eller har alternative lokasjoner for industrivirksomhet enn i Norge har dette store konsekvenser for videre drift og satsing i Norge. Industriselskapers norske eller internasjonale eiere vil se nøye på forventninger til kraftpris og nettleie når det gjøres beslutninger om videre drift og utvidelser ved norske anlegg. NorthConnect kan svekke insentivet til å reinvestere i eksisterende anlegg samt å investere i utvidelser her hjemme. Dette kan føre til at industriinvesteringene kommer i områder uten en målrettet og effektiv klimapolitikk, noe som er et tap både for norsk verdiskaping og klimaet. Karbonlekkasje er en problemstilling som burde vært adressert i NVEs rapport. I den sammenheng vises det til at eksport av norske industriprodukter basert på fornybar kraft også vil kunne ha en signifikant positiv betydning for klima.

Avtalen mellom regjeringen og opposisjonen (AP og MDG)

Norsk Industri viser også til at det er inngått en avtale mellom regjeringen og opposisjonen (Arbeiderpartiet og MDG) om at det ikke skal bygges nye kabler før det blant annet er høstet erfaringer med Nord Link og NSL. Disse to skal idriftsettes i løpet av de kommende to år. Videre heter det i avtalen at det ikke er andre enn Statnett som skal eie utenlandsforbindelser. Norsk Industri forventer at avtalen holdes og at avtalens reelle innhold legges til grunn i den videre behandlingen. Statnetts vurderinger av nye kabler fremkommer i Nettutviklingsplanen som ble presentert høsten 2019.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og fordelingseffekter

Norsk Industri registrerer at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er tatt betydelig ned i NVEs beregninger i forhold til konsesjonssøkers anslag. Små justeringer i forutsetningene vil kunne gjøre kabelen samfunnsøkonomisk ulønnsom.

NVE har på en god måte synliggjort fordelingseffektene i det samfunnsøkonomiske regnskapet gjennom å vise det såkalte konsumentunderskuddet og produsentoverskuddet. Utrekningene viser at konsumentene taper store summer på NorthConnect mens produsentene tjener mer enn konsumentene taper. Dermed får vi et samfunnsøkonomisk overskudd selv om det er marginalt. Det som ikke problematiseres i denne framleggelsen er at dette er en ren overføring av store

summer fra privat til offentlig sektor da kraftproduksjon er nesten 100% offentlig eid. Norsk Industri mener at dette er forhold som fortjener mye større oppmerksomhet i analyser og i den offentlige debatten. Det er heller ikke utredet de langsiktige konsekvensene av en høyere kraftpris for den konkurranseutsatte industrien (kun sett på konsumenter som en gruppe). Den samfunnsøkonomiske kostnaden hvis industri legges ned/ikke reinvesterer eller ikke investerer i nye anlegg må komme bedre frem og tas hensyn til. I tillegg vil prisvirkningene bli ulike i de ulike prisområdene. Dette er heller ikke adressert eller problematisert i gjennomgangen.

Klimavirkningene

Norsk Industri registrerer at NVE eller andre relevante myndighetsorgan ikke har foretatt noen vurdering av klimavirkningene av en slik kabel. Dette er kompliserte forhold der prisseffekt av endret kraftflyt i de andre kablene, etablering/avvikling av ny industri i Norge, forrykking av investeringstilbøyelighet i ny fornybar i UK som følge av en ny kabel, forbruksøkning, virkemidler for klimareduksjoner i EU, Norge og Storbritannia etc. virker inn. Norsk Industri konkluderer med at klimavirkningene av en ny kabel er svært usikre og i denne sammenheng ikke kan tillegges vekt. Vi har som et eksempel vedlagt et nyhetsoppslag fra Montel der det vises til utredninger i UK, som sier at all kullkraft vil være lagt ned innen 2025-2030. Denne analysen legger ikke til grunn at NorthConnect bygges, utfasingen av kullkraft i UK er med andre ord ikke avhengig av ny kabel fra Norge. Klimagevinsten knyttet til NorthConnect er derfor marginal og høyst usikker.

Klimaspørsmålet må naturligvis også sees i lys av konsekvensene ved forringelse av rammevilkår for industrien. I dag er industriproduksjon i Norge basert på en (fysisk) kraftproduksjon som er 100% klimavennlig. Alternativ lokasjon for industrien vil høyst sannsynlig ha et betydelige høyere klimafotavtrykk og dermed negativ påvirkning på det globale klimaregnskapet.

Nasjonalt ønske om å elektrifisere samfunnet vil ha mye større påvirkning på kraftoverskuddet enn NorthConnect har lagt til grunn i sin konsesjonssøknad. NVE har ikke i tilstrekkelig grad tatt inn over seg farten det nå er i elektrifiseringen for å nå Parismålene. Norsk olje- og gassektor lanserte nylig sine mål om 40% reduksjon av utslippene innen 2030 og null utslipp på norsk sokkel i 2050. Elektrifisering er hovedelementet for å nå dette målet. Dette tilsvarer et kraftbehov 10 – 15 TWh på relativt kort sikt, noe som ikke ligger inne i NVE sine anslag. Det er heller ikke tatt høyde for nye store industrietableringer i Norge og heller ikke CCS. Klimasatsingen, der elektrifisering spiller en viktig rolle, vil kreve mye kraft. Dette er forhold som vil gi seg utslag på forventet samfunnsøkonomisk lønnsomhet og dermed redusere

godheten i prosjektet betydelig. Det er derfor en sentral oppgave for myndighetene å legge til rette for en utvikling i kraftmarkedet og utbygging av fornybar kraft framover som legger til rette for videre grønn industriutvikling og ytterligere elektrifisering i tråd med målsettingene i klimapolitikken.

Nettkostnader

Det er grunn til å stille spørsmål med hva som er de reelle kostnadene for nettinvesteringer som følge av NorthConnect i lys av at Statnett og NVE viser til at kabelen isolert sett ikke krever store investeringer. Det er allerede foretatt massive investeringer i transmisjonsnettet i området der kabelen er planlagt å komme i land. Bruk av kabelen vil åpenbart legge beslag på betydelig kapasitet i transmisjonsnettet. Det er slik at den nye infrastrukturen som skal brukes i forbindelse med kabelen i sin helhet allerede er betalt av industrien og alminnelig forsyning. En ny kabel fører til at kraftforbrukerne får en enda høyere nettleie primært pga. stor reduksjon i flaskehalsinntekter fra eksisterende utenlandsforbindelser. Økningen blir ifølge NVEs analyser ytterligere større dersom Statnetts skal gjennomføre prosjektet. Tariffvirkningene og den økte risikoen for industrien av kabler til utlandet synliggjør derfor det betydelige behovet for å etablere tarifferingsregler for industrien som utnytter handlingsrommet i EØS regelverket maksimalt.

Konsekvensen av NorthConnect er derfor betydelig for industrien. Ut fra et verdiskapings- og fordelingsperspektiv er dette en krevende politisk historiefortelling.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri

Stein Lier-Hansen (sign.)

Vedlegg:

- Nyhetssak om endringer i energimiksen i UK, Montel
- Norsk Industris kommentarer til NorthConnects søknader NVE, våren 2018

Vedlegg 1, Nyhetssak fra Montel:

Britain may see “coal free” spring as emissions plunge

(Montel) Britain could see the first month of power generation free of coal this spring as the nation gears up to phase out the fuel by 2024 or possibly sooner, said a new study commissioned by independent generator Drax.

The nation's carbon emissions have fallen by two-thirds over the past decade as many coal-fired power plants have already either closed or converted to biomass. It has also become the biggest producer of offshore wind.

“Great Britain's move towards renewable energy sources has helped drive a faster rate of decarbonisation over the last decade than anywhere else in the world,” said the study by Imperial College London academics, which showed emissions last year totalled 54m tonnes, down from 161m tonnes in 2010.

Imperial College London's Iain Staffell – lead author of the report – said several factors had made “significant” contributions to falling emissions.

These included high carbon prices, coal-fired plant retirements, conversions to biomass and the growth in wind capacity.

“But reductions in electricity demand dwarfed all the others – helping to push down power prices and environmental impacts,” he added.

Next 10 years

“The last coal power station should have switched off by 2024, but this could happen as early as 2022, according to National Grid,” it said, adding the phase-out was no “largely symbolic” given that coal provides only 2% of power.

“This coming spring could potentially see the first ever month completely free from coal generation,” it added.

It said nuclear output would also decline, as every existing reactor except for the 1.2 GW Sizewell B plant in Suffolk, comes up for retirement, although the UK's only new nuclear reactor – Hinkley Point C – should come online in the second half of decade.

As for wind power, the outlook “couldn't be more different”, the report said.

“Offshore wind will grow rapidly during the 2020s, boosted by auctions that have delivered record low prices, and government intentions to reach 40 GW of offshore wind by 2030,” it said, noting this was more than quadruple the existing capacity.

Where others track LNG ships,
we see the global market dynamics.

INTELLIGENT LNG FORECASTING



Reporting by:

Laurence Walker

laurence@montelnews.com

12:28, Monday, 17 February 2020

Norges Vassdrags- og Energidirektorat
Middelthuns Gate 29
0368 Oslo

Deres ref: 201101044

Vår ref: olo

Dato: 16.04.2018

Norsk Industris innspill vedrørende NorthConnect

Norsk Industri representerer et mangfold av industribedrifter i Norge som samlet og hver for seg er viktige bidragsyttere til verdiskaping og eksportinntekter. Fornybar kraft er en viktig innsatsfaktor. Flere industribedrifter er store forbrukere av elektrisk kraft, og deres konkurranseevne påvirkes av energikostnader, der marginale svingninger i kraftprisen har stor innvirkning på konkurransekraften. Vi takker for muligheten til å avgi innspill på en sak som påvirker industriens økonomiske situasjon og fremtidig investeringsevne.

Sammendrag av Norsk Industris innspill

Norsk Industri har klare innvendinger mot at NorthConnect gis konsesjon på nåværende grunnlag. Prosjektet har per dags dato flere uavklarte elementer som må på plass før konsesjonsprosessen kan fullføres. Det er blant annet usikkerhet knyttet til håndtering av prosjektet og konsekvensen av Stortingets vedtak i mars i år om eierskap til nye utenlandskabler. Vi forventer videre at Statnetts råd om utsettelse til etter man har noen års erfaring med Nord.Link og NSL tas til følge. Vår holdning begrunnes med følgende punkter:

- Usikkerhetene om regulatorisk modell, eierskap og tidspunkt for idriftsettelse må avklares innen den samfunnsøkonomiske nytten av NorthConnect kan verifiseres og konsesjon eventuelt kan gis. Ytterligere forutsetninger for at konsesjon kan gis er at konsekvenser for konsumenter tydeliggjøres og drøftes.
- Statnetts tilråding er, av forsyningssikkerhetsmessige grunner, å høste flere års erfaring med Nord.Link og NSL før NorthConnect kan settes i drift; et standpunkt som er inkludert i avtalen mellom Arbeiderpartiet, Høyre, FrP, Venstre og MdG om innlemmelse av 3. energimarkedspakke.
- NorthConnect forventes å gi en prisøkning på 1,7 øre/kWh, eller en kostnadsøkning på 85 millioner kroner per år for en bedrift som bruker 5 TWh per år. Dette kommer i tillegg til prisvirkningen fra Nord.Link og NSL på rundt 4 øre/kWh. For bransjer som konkurrerer med smale marginer i globale markeder eller har alternative lokasjoner for industrivirksomhet har dette store konsekvenser for videre drift og satsing i Norge. Industriselskapers norske eller internasjonale eiere vil se nøye på forventninger til kraftpris og nettleie når det gjøres beslutninger om utvidelser ved norske anlegg. NorthConnect kan svekke insentivet til å investere i utvidelser her hjemme.
- NorthConnect utløser behov for innenlandske nettoppgraderinger med høyere nettariffer som konsekvens. Det oppgis i konsesjonssøknaden at NorthConnect gir netto nytte fra innenlandsk nettforsterkning siden tiltaksbehov for Samnanger-Sauda faller bort, men dette er Statnett uenig i. Effekten blir dermed en økning i nettariffen som legges til kostnadsøkninger fra høyere kraftpriser. Vår holdning er at kabeleierne selv må dekke alle investerings-, bruks- og driftskostnader for kabelen, inkludert tilhørende innenlandske nettforsterkninger og tariff til transmisjonsnettet.
- I motsetning til TSO-eide kabler der flaskehalsinntekter resirkuleres som lavere nettleie, vil NorthConnect KS ha anledning til å beholde hele eller store deler av flaskehalsinntektene selv. Inntektsreguleringsmodellen som NorthConnect KS

etterspør, såkalt "cap-and-floor", vil riktignok gi en mindre resirkulering for inntekter som overstiger "cap-en", men det er svært usikkert hvor mye av inntektene som vil reguleres med en slik modell og det er ikke kjent hvordan reguleringen skal utformes. NorthConnect KS etterspør en cap basert på 8% avkastning. Vi mener dette er for høyt, og mener at NVE-renten på 5,88% (varslet for 2018), som er en robust terskelverdi for god avkastning i nettbransjen, bør være maksimum.

- Analysen i konsesjonsutredning konkluderer med at NorthConnect er et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt, blant annet siden summen av produsentoverskudd og konsumentoverskudd er positiv. Disse to størrelsene rapporteres, så vidt vi vet, kun aggregert og ikke hver for seg i konsesjonssøknaden. De bør rapporteres og vurderes separat. Samtidig vil metodikken som brukes konsekvent gir høyere produsentoverskudds-virkning enn tilsvarende på konsumentensiden så lenge det er kraftoverskudd. Denne skjevheten forsterkes ytterligere av at industriforbrukets priselastisitet, som er høyere enn for annet forbruk, ikke fanges opp i analysen. Det er helt avgjørende for totalvurderingen at disse fordelingsvirkningene synliggjøres.
- Foruten norske prosjekt kommer det flere kabelprosjekt mellom nordiske og kontinentale land. Danmark har en rekke tilknytningsplaner, deriblant nettforsterkninger mot Tyskland, Cobra Cable til Nederland og Viking Cable til Storbritannia. Sverige planlegger PowerBridge, en 600 MW kabel til Tyskland, og det bygges også forbindelser mellom Baltikum og Øst-Europa. Disse prosjektene vil i varierende grad alle føre til prisøkninger i Norden og Norge.

Bakgrunn og prosess

Et vedtak fattet av Stortinget den 11. oktober 2016 om endring i Energiloven § 4-2 gir andre aktører enn Statnett anledning til å søke om anleggs- og handelskonsesjon for utenlandskabler. Konsesjon vil kunne gis dersom søker kan dokumentere at gjeldende kabel har en robust samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

NorthConnect KS har søkt om konsesjon etter energiloven og havenergilova til å bygge en ny strømkabel mellom Sima i Eidfjord kommune i Hordaland fylke, og Peterhead i Skottland. Det er søkt om konsesjon for å bygge og drive anleggene, og om konsesjon for å utveksle kraft med andre land. Strømkabelen, kalt NorthConnect, er planlagt med en overføringskapasitet på 1400 MW. Olje- og energidepartementet (OED) er konsesjonsmyndighet, men har bedt NVE vurdere planene. NVE vil gi råd til OED, som vil fatte vedtak i sakene.

Konsesjonssøknadens hovedpunkter

Konsekvensene ved bygging, f.eks. markedspriser, nettforhold, inntektsforvaltning, tekniske forhold og systempåvirkning, er utredet gjennom flere analyser presentert i NorthConnect KS' konsesjonssøknad. Vi velger å fremheve følgende:

- *prisøkning*; i basisscenariet estimeres gjennomsnittlig norsk kraftpris å øke med 1,7 øre/kWh. Denne prisvirkningen kommer i tillegg til prisvirkninger fra andre kabler (blant annet NSL og Nord.Link)
- *investerings- og driftskostnader*: Norges andel anslås samlet til ca 9 mrd kroner
- *intern nettutbygging*: NorthConnect gir, ifølge konsesjonssøknaden, en netto besparelse på 1,3 mrd kroner, hovedsakelig som følge av at oppgradering av Samnanger-Sauda blir overflødig. Kabelen reduserer altså nettariffer.
- *flaskehalsinntekter*; i basisscenariet estimeres kabelens flaskehalsinntekter til 13,7 milliarder kroner totalt (i tillegg kommer inntekter fra salg av kapasitetsmekanismer). Netto prosjektlønnsomhet (inntekter minus investerings-

og driftskostnader) er 7,6 milliarder kroner. Flaskehalsinntekter på andre kabler reduseres samlet med rundt 50 millioner kroner per år.

- *produsent- og konsumentoverskudd*; i nevnte basisscenario anslås summen av disse til 7 milliarder kroner. Det gis ikke separate anslag for disse to størrelsene.
- *systemdriftskostnader*; NorthConnect KS antyder at disse kan bli lavere enn for Statnetts kabler, men er ikke i stand til å bekrefte dette.
- *om erfaringer fra andre kabler*: ifølge NorthConnect KS er det ikke faglig grunnlag for å kreve at erfaringer med de utenlandskablene som nå er under bygging (Nord.Link og NSL) skal foreligge før NorthConnect kan bygges. Dette kan blant annet begrunnes med at NorthConnect, som bygges i NO5, vil ha liten driftsmessig innvirkning på kabler som bygges i NO2.

Uavklart regulering

NorthConnect må reguleres annerledes enn en TSO-eid kabel. En regulering for ikke-TSO-eide utenlandskabler finnes ikke i Norge i dag, og det forutsettes at dette blir konstruert av myndighetene før konsesjon gis. NorthConnect KS' foretrukne modell er en individuell regulering kun for denne kabelen, som blant annet tillater at alle eller deler av samlede inntekter tilfaller selskapet selv. Individuelle reguleringer tillates av EU-regelverket gjennom forordningen om grensekryssende krafthandel (714/2009), men dette vil stort sett kreve samme inntektsregulering som TSO-kabler, med resirkulering av flaskehalsinntekter. NorthConnect mener EU-forordningens og sentralnettforskriftens krav oppfylles ved at *deler* av flaskehalsinntektene resirkuleres gjennom en såkalt "cap-and-floor"-løsning (riktignok uten "floor" på norsk side). Inntekter over et visst nivå, definert ved et avkastningskrav, vil da overføres til Statnett og resirkuleres gjennom lavere nettleie.

Uavklart eierskap

Fremtidig eierskap er også uavklart. Under Stortingets behandling av innlemmelse av EUs tredje elmarkedspakke i Energiloven, Prop. 4 S (2017-2018), lanserte Arbeiderpartiet som betingelse for sin støtte til innlemmelsen at utenlandskabler kun skal eies av «den systemansvarlige (Statnett) eller av foretak hvor denne har bestemmende innflytelse». Regjeringspartiene gikk med på at energiloven skal endres slik at dette skal gjelde uten unntak for fremtidige utenlandskabler.

Dette kompromisset har konsekvenser for NorthConnect. Formuleringen i komitéinnstillingen er som følger: «... flertallet legger til grunn at departementet ferdigbehandler søknadene fra NorthConnect før det fremmes sak for Stortinget - om at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser bare kan gis til den systemansvarlige (Statnett) eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse.» Stortinget vedtok samtidig at regjeringen snarest skal legge fram sak om endring av eierskap for kabler.

Det betyr at konsesjonsprosessen til NorthConnect synes å skulle gå som normalt, at høringen skal fullføres og at lovendringen ikke nødvendigvis skal ha tilbakevirkende kraft. Kommende lovendring kan forstås som at Statnett på et senere tidspunkt må overta minimum majoriteten i prosjektet. Det er usikkerhet om videre forløp, noe vi legger til grunn blir klarlagt innen rimelig tid.

Usikkerhet om systembelastning

Statnett har i en utredning gjort for NVE¹ sagt seg uenig i NorthConnects vurdering om at kabelen vil gi beskjedne systembelastninger, og at det vil bli "utfordrende" å

¹ Se notat:

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201101044/2291432>

implementere nye løsninger for NorthConnect samtidig med konsesjonsgitte prosjekter, implementering av krav i europeiske nettverkskoder og nye metoder for nordisk balansering. Det refereres videre til Statnetts to nye kabler og nødvendige tiltak for å gi effektiv utnyttelse av disse. NorthConnect forventes å øke usikkerheten for fremtidig implementering av disse tiltakene. Dessuten påpeker Statnett at Brexit kan innebære at rammebetingelsene for utenlandskabler som i dag er fastsatt i europeisk regelverk ikke nødvendigvis vil gjelde for NorthConnect (eller NSL). I tillegg vil NorthConnect, ifølge Statnett, kreve en betydelig ressursinnsats fra Statnett, blant annet til utvikling av nødvendige IKT-systemer. Dette er spesialkompetanse som er fullt sysselsatt i Statnetts andre prosjekter.

Statnetts tilråding er at idriftsettelse av NorthConnect ikke gjennomføres innen 2022 som angitt i konsesjonssøknaden, men heller utsettes på ubestemt tid. Statnett oppgir at man "...trenger noen års driftserfaring med de allerede konsesjonsgitte kablene og løsningene som kommer på plass med dem, og så får tiden vise hvor raskt man får den nødvendige erfaringen".

Statnett har i en ytterligere utredning² analysert behov for innenlandsk nettutbygging som følge av NorthConnect. En sentral konklusjon er at siden NorthConnect og Statnetts prosjekter påvirker hverandre i såpass liten grad, så har det liten hensikt å regne detaljert på hvor mye nyttereduksjon/kostnader NorthConnect bør inkludere. Statnett mener det kun er kostnadene for tiltak i og inn til Sima som må inngå under posten "Nettkostnad innenlandske forsterkninger" i NorthConnect KS' vurdering av samfunnsøkonomi. Ifølge Statnett påvirker NorthConnect i liten grad nytten av tiltak mellom Sauda og Samnanger, og NorthConnects rapporterte samfunnsøkonomiske gevinst på innenlandsk nettbygging på 1,3 milliarder kroner må således falle bort.

Norsk Industris innstilling til NorthConnect

Uklarhet om reguleringsmodell og rammebetingelser, utfall av Brexit, usikre politiske konsesjonsbetingelser om eierskap og potensiell utsettelse gjør at NorthConnect fremstår som et prosjekt med **høy regulatorisk risiko**. Dette er uheldig både for prosjektet selv og for berørte aktører. En konsekvens av høy gjennomføringsrisiko er høyere projektkostnader, som til dels vil kunne lempes over på forbrukere gjennom høyere nettariffer og lavere inntektsresirkulering. Høyere kostnader gir også lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Mange uavklarte regulatoriske forhold betyr etter vår oppfatning at NorthConnects samfunnsøkonomiske nytte ikke kan verifiseres, og vi har derfor klare innvendinger mot at prosjektet gis konsesjon under nåværende betingelser. Vår holdning forsterkes av markeds- og systemrisikoen kabelen gir. Dette omtales nærmere under.

NorthConnect KS skriver i konsesjonssøknaden at kabelen forventes å gi en **prisøkning** på 1,7 øre/kWh³. For en industribedrift med årlig forbruk på 5 TWh gir dette en årlig kostnadsøkning på 85 millioner kroner per år, mens for prosessindustrien samlet er tallet ca. 600 millioner kroner per år. Dette er store kostnadsøkninger for en bransje som konkurrerer på marginen i globale marked. Vi presiserer videre at prisvirkningen er basert på usikre forutsetninger, og fort kan bli høyere enn det som oppgis i konsesjonssøknaden.

Industriselskapers norske eller internasjonale eiere vil se nøye på forventninger til kraftpris når det gjøres beslutninger om utvidelser/nyetablering i Norge. En

² Se notat:

<http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201101044/2267684>

³ Dette estimatet er hentet fra konsesjonssøknadens basisscenario.

NorthConnect KS gjorde også analyser av et høy- og lavscenario der prispåslaget og andre økonomiske påvirkningsfaktorer er hhv høyere og lavere.

utenlandskabel som NorthConnect gir en risiko som alt annet likt kan svekke insentivet til å investere her hjemme.

Alle utenlandskabler, enten de eies av Statnett eller andre, vil medføre et behov for **nettforsterkninger innenlands**. NorthConnect KS oppgir i konsesjonssøknaden at kostnaden for dette er negativ siden tiltaksbehov for Samnanger-Sauda faller bort, men dette er Statnett uenig i. Nettokostnaden for innenlandske nettforsterkninger blir dermed positiv, ikke negativ, og av ukjent størrelse. Denne kostnaden vil måtte dekkes av forbrukere gjennom nettariffen.

For Statnett-eide kabler motvirkes denne type tariffisiko med **resirkulering av flaskehalsinntekter**. NorthConnect KS vil imidlertid, som kommersiell markedsoperatør, ha anledning til å beholde hele eller store deler av flaskehalsinntektene selv. Inntektsreguleringsmodellen som NorthConnect KS etterspør, cap-and-floor, vil riktignok gi en viss resirkulering for inntekter som overstiger "cap-en". Det er svært usikkert hvor mye av inntektene som vil reguleres med en slik modell. Cap-en bestemmes blant annet av et forhåndsdefinert avkastningstak, og jo høyere dette er jo færre inntekter vil resirkuleres. NorthConnect KS etterspør et tak på 8% avkastning. Dette er etter vår oppfatning for høyt. Vi mener at NVE-renten på 5,88% (varslet for 2018) er en robust terskelverdi for god avkastning i nettbransjen, og bør være maksimum. NorthConnect er et infrastrukturprosjekt og bør derfor vurderes ut fra dette, også når det gjelder avkastning. Utformingen av reguleringen vil ha stor betydning for risikodeling mellom eiere av prosjektet og kundene i transmisjonsnettet; avkastningsnivå, tidsperiode for avregning av flaskehalsinntekter, kapasitetsallokering mellom spotutveksling og øvrige tjenester mv.

NorthConnect KS oppgir forventede **systemdriftskostnader** på 1,85 milliarder kroner. Det er en mulighet for at dette estimatet er for lavt. Estimatet er basert på forventede systemdriftskostnader for NSL, selv om NorthConnect presiserer at NO5 har mindre reguleringsbehov enn NO2. Statnett har på den annen side påpekt at systemdriftskostnadene forventes å øke sterkt i årene framover, og NorthConnect KS oppgir at det ikke er mulig å vite eksakt hva dette tallet blir. Videre kan framtidig prisområdeinndeling bli endret i lys av utvikling i kraftsystemet mv.

Statnetts mer overordnede poeng er at NorthConnect vil gi **systemvirkninger av hittil ukjent karakter**, og at Statnett, gitt at NorthConnect bygges, ikke kan garantere sikker drift. I System- og Markedsutviklingsplanen (SMUP) 2017 skriver Statnett blant annet: *"Økt mellomlandskapasitet og ny produksjonsmix i Norden vil utfordre en systemdrift som allerede i dag er presset. Blant annet vil mellomlandsforbindelsene bidra til økte ubalanser og utfordringer med stabilitet.... For å opprettholde sikker drift og samtidig legge til rette for en effektiv utnyttelse av nye mellomlandsforbindelser kreves implementering av omfattende tiltak. Økt utvekslingskapasitet må håndteres gjennom en kontrollert utvikling, og må skje koordinert med innføring av effektive tiltak som både finere tidsoppløsning i markedene og økt automatisering i systemdriften. Det er imidlertid usikkerhet rundt fremdriften på implementeringen av nødvendige tiltak. Det er også usikkerhet knyttet til i hvilken grad tiltakene vil være tilstrekkelige. Virkningen av nye tiltak er krevende å analysere uten erfaringsdata."*

Statnett har per i dag ikke konkludert hvorvidt det er forsvarlig med tanke på forsyningssikkerhet å øke utvekslingskapasiteten utover konsesjonsgitte prosjekt. Så lenge det er slik mener vi det er uheldig å gi NorthConnect rettskraftig konsesjon. Vi minner om et viktig premiss i avtalen om innlemmelse av 3. energimarkedspakke, der det står at: *"Eventuelle nye kabler skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme og det skal høstes erfaringer og gjøres grundige analyser før nye forbindelser kan*

etableres. Hvilken betydning dette får for eventuelle nye konsesjonssøknader, må vurderes som ledd i behandlingen av disse."

Analysen i konsesjonssøknaden konkluderer med at NorthConnect er et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Den **samfunnsøkonomiske gevinsten** stammer foruten fra flaskehalsinntekter mest fra summen av produsentoverskudd og konsumentoverskudd. Disse størrelsene rapporteres, så vidt vi vet, kun aggregert. Vi mener de bør rapporteres og vurderes separat. Virkningen på konsumentoverskudd er den viktigste indikasjonen på hvilken kostnad NorthConnect medfører for forbrukere. Fordelingsvirkninger er et høyst relevant element i diskusjonen om nye utenlandskabler.

Den samfunnsøkonomiske analysen som benyttes er nøytral mellom produsenter og forbrukere, og så lenge en utenlandskabel gir en mer positiv virkning for produsenter enn en negativ for forbrukere så er prosjektet per definisjon lønnsomt hvis flaskehalsinntektene er høye nok. Imidlertid vil analysen, så lenge det er kraftoverskudd, konsekvent gi høyere produsentoverskuddsvirkning enn tilsvarende på konsumentensiden. Denne skjevheten forsterkes av at disse analysene ikke tar høyde for at forbruk varierer med pris. Hvis dette hadde vært inkludert, og man da på riktig måte hadde fanget opp at industriforbruk faller hvis prisen øker, så hadde konsumentvirkningen vært enda mer negativ.

Fra vårt ståsted tar den samfunnsøkonomiske analysen for NorthConnect, og andre kabelprosjekter, for lett på konsekvensen for forbrukere av kraft. De negative virkningene for konsumenter må rapporteres og problematiseres på en langt mer omfattende måte enn hva som er tilfelle.

Vi har tidligere påpekt at NorthConnect, dersom konsesjon utstedes og kabelen bygges, vil forsterke en markedsrisiko som allerede følger av **Nord.Link og NSL**. Statnett har estimert at prisvirkningen at disse to kablene vil være 3-4 øre/kWh. Om vi legger til prisvirkningen av NorthConnect, kommer vi opp i 5,7 øre/kWh, eller en årlig merkostnad for industrien på 2 milliarder kroner.

Vi påpeker videre at de norske prosjektene ikke er de eneste kabelprosjektene mellom **nordiske og kontinentale land**. Danmark har en rekke tilknytningsplaner, deriblant nettførsterkninger mot Tyskland, Cobra Cable til Nederland og Viking Cable til Storbritannia. Sverige planlegger PowerBridge, en 600 MW kabel til Tyskland, og det bygges forbindelser mellom Baltikum og Øst-Europa. Disse prosjektene vil føre til prisøkninger og påvirker systemdriften i Norden og Norge.

I vårt høringsvar til Energi- og miljøkomitéen angående endringer i energiloven for utenlandskonsesjon av 10.06.2016 påpekte vi at private kabeleiere må **bære alle kostnader knyttet til kabelbygging**. Dette omfatter investerings- og driftskostnader knyttet til selve kabelen og anleggsbidrag må vurderes som aktuelt for nødvendige innenlandske nettførsterkninger. I samme høringsvar presiserte vi at en ikke-TSO-eid utenlandskabel må vurderes som en del av transmisjonsnettet, og at kabeleier må tariffes av transmisjonsnettet for sin tilknytning og bruk basert på kostnader og nytte for transmisjonsnettet. Vi holder fast ved disse standpunktene. Av særlig betydning er det at en kabel som NorthConnect, som eies av og begunstiger produsenter, etter dagens regelverk ikke medfører økte transmisjonsnettatariffer for produsenter. I den forbindelse bør det utformes et tariffsystem som sørger for at ikke-TSO-eide kabler tariffes på en måte som gjør at konsumenter, som taper på kabelen, ikke får økt tariffbelastning som følge av den.

Konkurransetilsynet har gitt uttrykk for at produsenters mulighet, som kabeleiere, til å **påvirke pris og kraftflyt** kan være problematisk. En slik agering må etter Norsk Industri syn unngås, utenlandskabler må driftes som en del av transmisjonsnettet og

eiere må la kraftflyten bestemmes av markedsmessige prinsipper innenfor den myndighetsregulering som gjelder for kraftutveksling, der altså markedspriser skal avgjøre flyten på kabelen. Det er likevel grunn til å gjøre en særskilt vurdering av hvilken effekt eierskapet til kablene vil ha på allerede dominerende selskapers rolle i kraftmarkedet. Dette er et forhold som har vært understreket i EUs behandling av unntak for kravet om TSO-eierskap til utenlandskabler. Målsettingen med å åpne opp for private kabler er å redusere enkeltaktørers dominans, ikke å styrke den.

Oppsummering

NorthConnect er et kabelprosjekt med høy usikkerhet; konsesjonsprosess, tidspunkt for bygging, regulatorisk modell og eierskap er hittil uavklarte element. Hvis NorthConnect tildeles konsesjon og bygges etter planlagt vil prosjektet dessuten påføre store kraftforbrukere betydelig markeds- og systemkostnadsrisiko. Vår holdning er at usikkerhetene om regulatorisk modell, eierskap og tidspunkt for idriftsettelse må avklares innen den samfunnsøkonomiske nytten av NorthConnect kan verifiseres og konsesjon eventuelt kan gis. Norsk Industri har klare innvendinger mot at NorthConnect gis konsesjon på nåværende tidspunkt og vi forventer at Statnetts råd om utsettelse til etter man har noen års erfaring med Nord.Link og NSL tas til følge. Videre vises det til usikkerhet om videre framdrift og konsekvenser av Stortingets vedtak fra mars i år om eierskap til nye kabler til utlandet.

Ytterligere forutsetninger for at konsesjon kan gis er at konsekvenser for konsumenter tydeliggjøres og drøftes. Fordelingsvirkninger er et høyst relevant element i diskusjonen om nye utenlandskabler.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri



Stein Lier-Hansen
Administrerende Direktør