



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

NorthConnect KS
Postboks 603 Lundsiden
4606 KRISTIANSAND S

Deres ref

Vår ref

Dato

17/1309-

16. mars 2023

NorthConnect KS – avslag på søknad om konsesjoner for tilrettelegging for kraftutveksling med Storbritannia

Innledning

Olje- og energidepartementet viser til søknad med vedlegg fra North Connect KS (NorthConnect) av 30. mars 2017 om anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 og søknad av 14. juni 2017 om utenlandskonsesjon etter energiloven § 4-2 for å eie og drive en utenlandskabel til Storbritannia. Videre vises det til søknad fra NorthConnect av 12. desember 2018 om unntak fra regelverket om bruk av flaskehalsinntekter, krav om eiermessig skille og krav til å opptre som systemansvarlig nettselskap.

Søknaden fra NorthConnect om å etablere en ny strømkabel mellom Norge og Storbritannia ble innsendt før endringene i energiloven § 4-2 trådte i kraft i 2021, jf. Prop. 160 L (2020-2021). Det framgår av endringsloven at kravet om at konsesjon bare kan gis til den systemansvarlige (Statnett) eller selskap hvor denne har bestemmende innflytelse ikke gjelder der søknaden er kommet inn til konsesjonsmyndigheten før 1. januar 2020. Søknaden fra NorthConnect skal dermed behandles etter energiloven § 4-2 slik bestemmelsen lød før endringsloven av 11. juni 2021.

Departementet ba Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i juni 2019 om en samlet vurdering av ulike virkninger på kraftsystemet knyttet til NorthConnect, samt en vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet. Departementet ba i tillegg Reguleringsmyndigheten for energi (RME) om å gi en samlet vurdering av NorthConnects søknader om konsesjoner, som også inneholdt unntakssøknader etter gjeldende EØS-regelverk. Både NVE og RME leverte sine vurderinger til departementet i desember 2019.

Postadresse
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo
postmottak@oed.dep.no

Kontoradresse
Akersgata 59
oed.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
977 161 630

Avdeling
Energi- og
vannressursavdelingen

Saksbehandler
Ole Svihus
22 24 69 30

Konsesjonssøknadene og senere vurderinger

Konsesjonssøknadene og vurderingene fra NVE og RME ble sendt på høring henholdsvis 10. desember 2019 og 10. mars 2020. Departementet mottok 75 høringsinnspill.

Både i NVEs vurdering og i de innkommende høringsinnspillene var antatte virkninger av den omsøkte kabelen for det norske kraftsystemet et sentralt tema. Økte kraftpriser og mer omfattende krav til systemdriften trekkes særlig fram. I en rekke av høringsinnspillene understrekes behovet for mer kunnskap om virkningene av utenlandskablene som da var under utbygging (North Sea Link og Nord Link) for å kunne overskue konsekvensene for kraftsystemet av en ytterligere kabel.

OED sendte brev til NorthConnect våren 2020 og informerte om at behandlingen av konsesjonssøknadene ble stilt i bero som følge av at det på daværende tidspunkt ikke forelå tilstrekkelig grunnlag til å fatte vedtak i saken. Departementet uttalte at et slikt grunnlag først ville foreligge etter å ha høstet erfaringer fra virkningene av de to nye kablene til Tyskland og Storbritannia på kraftsystemet under varierende forhold i det norske, nordiske og europeiske markedet. Tyslandskabelen ble satt i drift i desember 2020, og kabelen til Storbritannia ble satt i drift i oktober 2021.

Departementet informerte NorthConnect 6. februar 2023 om at departementet ville gjenoppta konsesjonsbehandlingen, og ga NorthConnect anledning til å sende eventuelle nye opplysninger eller andre innspill som kunne være relevante for departementets vurdering av saken. Departementet mottok svar fra NorthConnect 2. mars 2023. Departementet hadde også et møte om saken 8. mars 2023 med NorthConnects styre og representanter for eierne. I svaret av 2. mars ber selskapet om at myndighetene venter med å fatte vedtak i saken. NorthConnect viser til at mye har endret seg på de tre årene som har gått siden konsesjonsbehandlingen ble stilt i bero. NorthConnect mener myndighetene bør avvente utviklingen, gjøre oppdaterte analyser og ikke konkludere raskt på basis av dagens kraftsystem.

Videre viser NorthConnect til at kabelen tidligst vil kunne være i drift rundt 2030, og at den dermed heller ikke vil påvirke norske kraftpriser før det. NorthConnect viser til britiske planer for utbygging av vindkraft og forventninger om et stort kraftoverskudd i Storbritannia, og særlig i Skottland hvor kabelen er planlagt tilknyttet. NorthConnect mener derfor at kabelen vil legge til rette for import av billig overskuddskraft. NorthConnect viser også til at de norske og utenlandske eierne har investert flere hundre millioner kroner på å utvikle prosjektet.

Departementets vurdering

Energilovens formål er å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. For å bygge, eie eller drive anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, kreves konsesjon etter energiloven § 3-1. For å eie eller drive utenlandsforbindelser kreves det i tillegg en særskilt konsesjon fra departementet etter energiloven § 4-2.

Det vil være behov for konsesjon etter begge bestemmelser for at det omsøkte prosjektet fra NorthConnect skal kunne realiseres.

Myndighet til å gi konsesjon etter energiloven § 4-2 ligger hos departementet. Av hensyn til en koordinert behandling av søknadene om konsesjon etter energiloven §§ 3-1 og 4-2 har departementet i denne saken trukket tilbake delegert myndighet til NVE for konsesjonssøknaden etter § 3-1, jf. brev av 29. juni 2017. Det vil kun være aktuelt med konsesjon etter energiloven § 3-1 dersom det også gis konsesjon etter § 4-2.

Et sentralt formål med konsesjonsordningen for utenlandsforbindelser er å legge til rette for en mest mulig effektiv og sikker kraftutveksling mellom Norge og utlandet, på en måte som ivaretar allmenne samfunnsinteresser som forsyningssikkerhet, miljø og ressursforvaltning, jf. Prop. 113 L (2012–2013) punkt 3.1.1. Prop. 98 L (2015–2016) punkt 2 og Prop. 160 L (2020–2021) punkt 4.1.

Det framgår av bestemmelsen at det i vurderingen av om konsesjon etter energiloven § 4-2 bør gis, skal legges vekt på prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, forholdet til eventuelle konkurrerende prosjekter og transparente og ikke-diskriminerende hensyn for øvrig. Bestemmelsen gir ikke krav på konsesjon, men gir anvisning på de sentrale kriteriene som departementet skal vektlegge i vurderingen av om konsesjon bør gis eller ikke.

Det norske kraftsystemet er en del av Norges grunnleggende infrastruktur, og skal sikre kontinuerlig forsyning av kraft til husholdninger, industri og næringsliv i alle situasjoner. Utenlandsforbindelser, som den omsøkte, er betydelige komponenter i det norske kraftsystemet og er underlagt en særskilt konsesjonsordning.

Behovet for et velfungerende kraftsystem som til enhver tid oppfyller de grunnleggende målene med kraftforsyningen, tilsier at myndighetene gjennom ulike konsesjonsordninger skal ha en stor grad av kontroll med hvordan kraftsystemet utvikles, og at det utvikles gradvis over tid. I tillegg må det være en balanse mellom de ulike bestanddelene i kraftsystemet, herunder i utvekslingskapasiteten mot utlandet. Hensynet til å sikre en kontrollert utvikling av infrastrukturen for strøm mellom Norge og utlandet har også stått sentralt i vurderingene ved endringene i energiloven § 4-2 de siste årene.

Økt utvekslingskapasitet til utlandet som følge av at det bygges nye forbindelser, er blant tiltakene som i stor grad kan påvirke egenskapene ved det norske kraftsystemet. Samtidig skjer det nå vesentlige endringer i flere av forholdene som påvirker den norske kraftforsyningen både på produksjons- og forbrukssiden. Endringene skjer både i og utenfor Norge.

Departementets vurdering og vektlegging av konsekvensene av det omsøkte prosjektet baserer seg på et bredt vurderingsgrunnlag av de samlede virkningene på kraftsystemet på kort og lang sikt. Gjennom NVEs vurderinger av prosjektet fra 2019 har departementet hatt

tilgang på omfattende analyser og modellberegninger av virkningen for kraftsystemet av den økte utvekslingskapasiteten som North Connect representerer. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt den fremtidige utviklingen i flere faktorer i Norge og i landene rundt oss, som er av betydning for resultatene i slike analyser. NVE gjennomførte derfor en rekke sensitivitetsanalyser av virkningene av prosjektet, som blant annet så på virkningene av høyere og lavere brenselpriser, utviklingen i kraftsystemet i Storbritannia, samt utviklingen i den norske kraftbalansen.

Det foreligger nå erfaringsgrunnlag fra driften av de to siste utenlandskablene siden henholdsvis desember 2020 og oktober 2021. Dette erfaringsgrunnlaget omfatter også virkningene av kablene i den ekstraordinære situasjonen i kraftmarkedene i denne perioden.

I forbindelse med gjennomgangen av kraftsituasjonen 2020–2021 har departementet innhentet flere eksterne vurderinger. Flere av utredningene har økt kunnskapen om hvordan økt utvekslingskapasitet påvirker det norske kraftsystemet, jf. Prop. 1 S (2022–2023). I tillegg forelegger ulike framskrivninger, blant annet fra NVE og Statnett, av utviklingen av den norske kraftforsyningen fram i tid.

Stor økning i utvekslingskapasiteten

I vurderingene etter energiloven § 4-2 har departementet tatt utgangspunkt i de antatte virkningene tiltaket vil ha på det norske kraftsystemet ut fra tilstanden i kraftsystemet på det tidspunktet prosjektet forventes realisert. I vurderingen er det også sett hen til de antatte virkningene av andre tiltak i det norske kraftsystemet, og utviklingen i kraftmarkedene i landene rundt oss over prosjektets levetid. Slike antagelser er nødvendigvis usikre, men departementet viser til at det er lettere å forutse utviklingstrekkene og virkningene på kort og mellomlang sikt, sammenliknet med vurderingene som ligger lenger fram i prosjektets levetid.

På samme tid som da NorthConnect søkte om konsesjoner til å etablere en ny overføringsforbindelse til Skottland, var to nye utenlandskabler under bygging til henholdsvis Tyskland og Storbritannia. De to kablene ble satt i drift i løpet av 2020–2021, og medførte en økning i den norske utvekslingskapasiteten med 2800 MW til om lag 9000 MW.

Med de realiserte prosjektene har den samlede utvekslingskapasiteten økt med om lag 45 prosent i løpet av de siste to–tre årene, og med i overkant av 60 prosent i løpet av de ti siste årene. En realisering av NorthConnect vil innebære en ytterligere vekst i Norges samlede utvekslingskapasitet med 1400 MW eller 15 prosent.

NVEs vurderinger av virkningen på kraftsystemet

NVEs analyse fra 2019¹ viste at samfunnsøkonomien i NorthConnect-prosjektet i utgangspunktet var robust. Nyttevirkningene av prosjektet ble i stor grad antatt å være knyttet til økt produsentoverskudd som følge av økte kraftpriser i Norge, og flaskehalsinntekter som følge av beregnede prisforskjeller mellom Norge og Storbritannia.

¹ NVE, 2019: <https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonssaker/konsesjonssak/?id=4673&type=A-1>

Samtidig viste analysene tap for norske kraftforbrukere og tap i handelsinntekter på andre utenlandskabler, spesielt på North Sea Link.

At prosjektet vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt taler isolert sett for at det *kan* gis konsesjon. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet alene er imidlertid ikke tilstrekkelig for at det bør gis konsesjon. Vurderinger av kabelens virkning på forsynings sikkerheten, herunder tørrårssikring, er også relevant i konsesjonsvurderingen. Det samme er fordelingsvirkningene mellom produsenter og forbrukere av kraft som vil være knyttet til kabelen.

NVE vurderte at prosjektet ikke bidro til økt forsynings sikkerhet i Norge. NVE viste i sin analyse til at det er lite sannsynlig at det er behov for NorthConnect for å sikre norsk forsynings sikkerhet, gitt de kabler som nå allerede er bygget. Økt forsynings sikkerhet er etter departementets oppfatning ikke et argument for å gi konsesjon til prosjektet.

NVE anslo at prosjektet ville øke norske kraftpriser med 1–3 øre/kWh over kabelens levetid. Dette estimatet er en gjennomsnittlig prisøkning, over ulike tilsigsår og over en lang tidsperiode. Faktisk prisvirkning vil være ulik over ulike tider av året og mellom år, og prisvirkningen ble anslått å være størst i Sør-Norge.

I motsetning til tidligere analyser av utenlandskabler viste NVEs analyse at NorthConnect ikke vil bidra til prisnedgang i de fleste tørrår. Dette skiller dette prosjektet fra tidligere utenlandskabler, hvor prisnedgang i tørrår har vært en viktig del av nyttevurderingen.

Begrensninger i nettkapasitet i Norge

De eksisterende utenlandskablene er alle konsentrert til sørlige deler av landet. NorthConnect-kabelen er planlagt som en ytterligere forbindelse som er tilknyttet i denne delen av landet. Dersom prosjektet blir realisert, vil den omsøkte kabelen bidra til at den samlede overføringskapasiteten fra Sør-Norge (NO1, NO2 og NO5) vil utgjøre i overkant av 30 prosent av produksjonskapasiteten i området.

Det har vært en ekstraordinær situasjon med svært høye strømpriser i de sørlige delene av Norge siden høsten 2021. På samme tid har den økte utvekslingskapasiteten fra Sør-Norge (NO2) hvor de to siste kablene til Storbritannia og Tyskland inngår, sammen med situasjonen i energimarkedene for øvrig, bidratt til et stort prisskille mellom Sør-Norge og Midt- og Nord-Norge.

Det er begrensninger i overføringskapasiteten mellom de nordlige og de sørlige landsdelene. Departementet legger derfor til grunn at en ny kabel mellom Norge og Storbritannia i større grad vil påvirke kraftsystemet i Sør-Norge enn i Midt- og Nord-Norge.

Det er grunn til å tro at nettbegrensningene internt i Norge og Norden vil kunne vedvare lenge. Etter departementets syn taler begrensningene i nettkapasitet mellom nordlige og sørlige landsdeler og konsekvensene dette har for tilgjengelig overføringskapasitet og

prisforskjeller internt i Norge, for at det ikke gis konsesjon til en ny kabel fra Sør-Norge til Storbritannia.

Eksposering av det norske kraftsystemet mot energisystemer i andre land

En viktig konklusjon fra gjennomgangen av kraftsituasjonen 2021–2022, jf. Prop. 1 S (2022–2023), er at det norske kraftsystemet er mer sårbart enn tidligere for uventede hendelser, også utover værvariasjoner. Tilknytning til andre land gir Norge gevinster ved værmessige variasjoner i det norske og nordiske kraftsystemet. SINTEF peker på at økt utvekslingskapasitet mot utlandet isolert sett reduserer risiko ved værrelaterte variasjoner.

Departementet viser til at flere kabler til utlandet medfører at det nordiske kraftmarkedet blir mer påvirket av utviklingen i energisystemene utenfor Norden. Simuleringer fra SINTEF viser at større utvekslingskapasitet gjør at det er rasjonelt for vannkraftprodusentene å tappe magasinene mer ned i deler av året, siden det er mulig å importere mer i perioder med lite tilsig. Det generelle magasinnivået blir derfor lavere gjennom simuleringsperioden med høyere utvekslingskapasitet. Denne effekten bekreftes også av andre analyser omtalt i Prop. 1 S (2022–2023), og kan, sammen med stor usikkerhet og volatilitet i energi- og kraftmarkedene, bidra til økt sårbarhet i det norske kraftsystemet dersom det skjer en uforutsett utvikling innenlands eller i landene rundt oss.

Etter departementets vurdering tilsier konsekvensene av og usikkerheten knyttet til økt eksposering av det norske kraftsystemet mot energisystemer i andre land og med andre egenskaper enn i Norden, sett sammen med den pågående utviklingen i kraftsystemene, at det ikke gis konsesjon til prosjektet slik det foreligger i dag.

Utviklingen framover og vurdering av om prosjektet fortsatt skal ligge i bero

Departementet ser det som sannsynlig at dagens ekstraordinære situasjon i de europeiske energimarkedene kan prege utviklingen i flere år framover. Energiomleggingen har også kommet langt i mange land, og det gjør at kraftsystemene blir mer væravhengige. En stadig større del av kraftproduksjonen består av uregulerbar fornybar kraftproduksjon. Andelen stabil produksjonskapasitet reduseres med nedleggelsen av fossil kraftproduksjon og kjernekraft i mange land. Det er grunn til å tro at omstillingen i det europeiske kraftsystemet vil framskyndes som følge av den ekstraordinære situasjonen som preger energimarkedene.

Departementet vektlegger videre at det tilligger energimyndighetene å legge til rette for en mest mulig balansert utvikling i forholdet mellom utvekslingskapasiteten til utlandet og tilgjengelig produksjonskapasitet innenlands, spesielt i lys av store nettbegrensninger. Det kan bli aktuelt med økt utvekslingskapasitet i framtiden, men det vil ligge flere år fram i tid. I forbindelse med satsningen på havvind kan også hybridkabler tilknyttet havvind bli aktuelt i framtiden, men det er foreløpig ikke tatt stilling til dette.

Departementet legger til grunn at det for alle nye utvekslingsprosjekter, enten det er tradisjonelle forbindelser eller hybrider, må utarbeides nye konsesjonssøknader som må analyseres ut fra ulike virkninger på kraftsystemet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet mv.

Det må også tas hensyn til eventuelle fremtidige konkurrerende prosjekter, herunder hybridkabler.

Utviklingen i kraftmarkedene tilsier at dersom konsesjonsbehandlingen skulle blitt stilt i bero i flere år til, vil endringene være så store at prosjektet, med tilhørende analyser, i stor grad vil måtte utarbeides på ny. Departementet vurderer derfor at det ikke er grunnlag for at prosjektet skal fortsette å ligge i bero.

Konklusjon

NVEs vurdering i 2019 var at prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet var robust. Selv om prosjektet fortsatt skulle være samfunnsøkonomisk lønnsomt, er ikke det alene tilstrekkelig for at det bør gis konsesjon. Andre hensyn er også relevante i konsesjonsvurderingen, og er vektlagt av departementet.

NVE vurderte at prosjektet ikke bidro til økt forsyningssikkerhet i Norge. Etter departementets syn er hensynet til økt forsyningssikkerhet ikke et argument for at det bør gis konsesjon til prosjektet.

Etter departementets vurdering er det en rekke hensyn som taler mot at det gis konsesjon til en ny kabel fra Sør-Norge til Storbritannia. Departementet peker først og fremst på begrensningene i nettkapasitet mellom nordlige og sørlige landsdeler, og konsekvensene dette har for tilgjengelig overføringskapasitet og prisforskjeller internt i Norge. Departementet legger også vekt på konsekvensene av og usikkerheten knyttet til økt eksponering av det norske kraftsystemet mot energisystemer i andre land og med andre egenskaper enn i Norden. Departementet har videre lagt vekt på at det pågår store endringer i det norske og europeiske energisystemet og kraftmarkedet.

Departementets samlede vurdering er at det ikke er grunnlag for å gi konsesjon til prosjektet slik det foreligger i dag, og at det heller ikke er grunnlag for at konsesjonsbehandlingen fortsatt skal være stilt i bero.

Departementet bemerker at når det ikke gis konsesjon til å bygge og drive en utenlandskabel etter energiloven § 4-2, bortfaller også grunnlaget for at NorthConnect gis anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 for det samme prosjektet. Departementet avslår derfor også søknaden fra NorthConnect om anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1.

Når det ikke gis konsesjon etter energiloven §§ 3-1 og 4-2, er det ikke relevant å behandle søknaden fra NorthConnect om unntak fra regelverket om bruk av flaskehalsinntekter, krav om eiermessig skille og krav til å opptre som systemansvarlig nettselskap.

Vedtak

Departementet avslår søknad fra NorthConnect om konsesjoner etter energiloven §§ 3-1 og 4-2 for å bygge, eie og drive en overføringsforbindelse mellom Norge og Storbritannia med tilhørende landanlegg.

Vedtaket kan påklages til Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem.

Med hilsen

Lars Christian Sæther (e.f.)
avdelingsdirektør

Laila Berge
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Reguleringsmyndigheten for energi - RME