

Olje- og energidepartementet

Alcoa Norway ANS
Postboks 204 Skøyen
0213 Oslo
+47 23 98 56 22
www.alcoa.com/norway

Innspill til Endringsforslag til Energiloven paragraf 4-2

I samarbeidsplattformen slår Regjeringen fast at den vil endre energiloven slik at andre aktører enn Statnett skal kunne eie og drive mellomlandsforbindelser. Olje- og energidepartementet har sendt på høring et endringsforslag til Energiloven §4-2 med høringsfrist 4. januar 2016. Her er Alcoas svar på den foreslåtte endringen i Energiloven.

Kraftoverskuddet gir vekstmuligheter for fastlandsindustrien?

Alcoa er et av verdens største aluminiumsselskap. I Norge har vi 800 ansatte fordelt på hjørnesteinsbedriftene på Lista og i Mosjøen. Vi sysselsetter også flere hundre gjennom tilknyttet leverandørindustri.

Norsk aluminiumsindustri, i kombinasjon med fornybar energi, har lavest CO₂-utslipp per tonn i verden. (Kilde: Oko-Institut e.V 12.5.11.). Vannkraftbasert produksjon har store miljømessige gevinster, aluminiumseksport er eksport av ren norsk vannkraft i fast form.

En videreutvikling av norsk industri er en mulighet for ytterligere verdiskaping basert på klimavennlig norsk vannkraftproduksjon. Og motsatt: En nedbygging av kraftintensiv industri i Norge vil bety oppbygging i land uten en kostnad på klimagassutslipp, og hvor kraftproduksjon stort sett er basert på fossile kilder. Våre beregninger tilsier at en utflytting av industri til land uten reguleringer på utslipp av CO₂ kan medføre så mye som en seksdobling av globale klimagassutslipp.

Energikostnadene har vært et konkurransefortrinn for Norsk industri i flere 10 år og uten et vesentlig kraftoverskudd i Norge vil utenlandsforbindelsene utligne denne konkurransefordelen. Forventet kraftoverskudd i 2020 i Norden har falt vesentlig de siste årene pga. termisk- og kjernekraftproduksjon blir faset ut når fornybarkraft blir faset inn. Forventet overskuddet i Norge er hos enkelte analytikere ikke mer enn 3-4 TWh per år.

Kraftmarkedsutviklingen er avgjørende for vår levedyktighet

Alcoa Norges omsetning i 2014 var på ca. 5.8 milliarder kroner, hvorav over 97% kom fra eksport. Vår konkurransedyktighet er fundert i tilgangen på energi til globalt konkurransedyktige kraftpriser, alle kostnader, skatter og avgifter inkludert. Vi opererer i et svært utfordrende, konkurranseintensivt globalt marked, med lite mulighet til å la kundene betale for økte lokale innsatskostnader. Fall i råvarepriser og pressede produktpriser for aluminium har dessuten satt vår industri under ytteligere press. Derfor vil kraftmarkedsutviklingen, uansett hvilken form den har, ha stor innvirkning på vår konkurransekraft og vårt bidrag til en bærekraftig norsk økonomi.

Endringer i energiloven kan svekke norsk konkurransekraft

Alcoa mener at forslaget til endring i energiloven har direkte og indirekte implikasjoner som det ikke er redegjort grundig nok for, og som kan svekke konkurransekraften til norsk

aluminiumsindustri og øvrig kraftintensiv industri. Videre mener vi at en videre utbygging av utenlandsforbindelser, utover de planlagte kablene, paradoksalt nok kan gi et negativt miljøregnskap, da det kan føre til flytting av norsk industri til land med høyere utslipp av CO₂ per tonn aluminium produsert: omtalt som "karbonlekkasje"

Privatisering tjener ikke kundene i sentralnettet

Alcoa er uenige i forslaget til endring av Energiloven for å gi private mulighet til å drive og eie utenlandskabler. Utenlandsforbindelser er en del av sentralnettet, som er en monopolvirksomhet. Statnett har muligheten til å investere i nye lønnsomme utenlandsforbindelser når dette er samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomt. Dette vil tjene alle kundene i sentralnettet og ikke en enkelt investorgruppe.

Dersom endringen subsidiært skal godkjennes kreves en rekke avklaringer

Høringsnotatet er uklart på flere punkter. Det kommer ikke tydelig fram hvilke betingelser som skal ligge til grunn for konsesjonstildeling til private kabeleiere, og det er heller ikke klart hvilken rolle Statnett vil få hva gjelder konsekvensutredning og kabelforvaltning. Utenlandskabler er store investeringer som vil gi flere samfunnsøkonomiske ringvirkninger, som i all hovedsak vil være negative for landets industribedrifter. Alcoa ønsker derfor subsidiært om lovforslaget blir godkjent et tydeligere endringsforslag. Våre innspill til hva endringsforslaget bør inneholde kan oppsummeres på følgende måte:

- Private aktører vil alene måtte bære risikoen for utbygging og drift av sine kabler. Dette inkluderer kostnader knyttet til nødvendige innenlandske nettførsterkninger. Private kabler bør heller ikke utløse nye tariffingsregler som kan være skadelig for industrien og andre forbrukere.
- Statnett må ha en tydelig rolle ifm. både konsesjonsarbeid, konsekvensutredninger og disponering av kabelkapasitet.
- Eventuelle konsesjoner til private kabler må være tuftet på robust samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samfunnsøkonomiske analyser bør inkludere økte industrikostnader og de konsekvenser dette får som et eget element.
- Usikkerheten i det fremtidige kraftmarkedet har aldri vært større spesielt i mottakerlandene, derfor er en dobling av utenlandskapasiteten en enorm stor endring av vårt kraftsystem – **vi trenger å dra driftserfaringer fra beslutede utenlandskabler før nye blir planlagt og bygd.**

Rasjonalet for privatisering sett i lys av EU-regelverket er uklart

En eventuell privat innføring av eierskap av kabler i Norge utgjør et unntak fra den foretrukne EU-modellen. I følge EUs Electricity Directive skal eierskap til utenlandskabler primært tilfalle sentralnettsoperatører. EU åpner unntaksvis opp for privatisering av drift og eierskap av utenlandsforbindelser, gjennom særtillatelser for såkalte "merchant cables" dersom det ikke lar seg gjøre å bygge ut tilstrekkelig kapasitet fra TSO'ens side. I henhold til EU modellen har det vært utfordrende å få bygd nok utenlandsforbindelser pga høy risiko ect. Slik Alcoa ser det er ikke dette et problem fra Norge hvor utenlandskapasiteten er blant den høyeste i Europa i forhold til installert produksjonskapasitet.

Når EU gir særtillatelser gis dette *med forbehold*, som eksempelvis innebærer at deler av kabelkapasiteten ikke fritt kan disponeres av den private parten. EU-regelverket gir handlingsrom for norske myndigheter til å sette betingelser som tar hensyn til berørte norske interesser, og dette handlingsrommet bør inneholde tariffingsbestemmelser, restriksjoner på bruk av inntektene fra kabelen, betingelser knyttet til disponering og drift av en privat kabel og særlig strenge regler rundt unbundling av aktører som har egeninteresse i et av kraftmarkedene.

Alcoa savner en nærmere gjennomgang av disse problemstillingene i høringsforslaget, og mener at OED bør gjøre rede for dette og publisere slike vurderinger helst i forkant av at arbeidet med lovforslag slutføres.

Vi trenger mer forutsigbarhet og mindre usikkerhet før vi beslutter nye kabler, og støtter Statnetts råd om å høste erfaringer før vi tar nye steg

Ved å åpne for privatisering kan vi havne i en situasjon der det investeres i utenlandsforbindelser på sviktende erfaringsmessig grunnlag.

Det er viktig med en balansert utvikling/utbygging/investeringstakt og så forutsigbar utvikling av kraftmarkedet som mulig. Både nordiske og de europeiske kraftmarked er i sterk utvikling, og flere usikkerhets- og risikomomenter preger det fremtidige prisbildet for kraft. Dette omfatter blant annet raskere utfasing av svensk kjernekraft enn antatt pga. bygging av sertifikatkraft i Sverige, lite fornybarutbygging utløst i Norge gjennom sertifikatmarkedet, markedsutviklingen i Tyskland og Storbritannia, forskjellige incentivordninger for fornybar energi, CO₂-kvotepreisen, CO₂-avgifter og prisen på alle typer fossilt brensel.

Usikkerheten i overnevnte utviklingstrekk har vist siste to år at Europa er inne i en energirevolusjon og Norge bygger utenlandsforbindelser som kanskje ikke er lønnsomme for Norge de neste 30 år.

Vi støtter Statnetts syn om at vi trenger erfaring med de prosjektene som er besluttet og vi trenger mer forutsigbarhet enn det energirevolusjonen vi er inne i gir oss. Vi må ta tiden til hjelp, høste erfaringer og vente med flere utenlandskabler, for å kunne være sikker på at vi fatter beslutninger om eventuelle nye kabler på rett grunnlag.

Utenlandsforbindelser har omfattende ringvirkninger for kraftforbrukere

- For det første vil nye utenlandskabler, så lenge Norden har et overskudd av kraft, heve kraftprisen.
- For det andre utløses behov for forsterkninger i det norske sentral- og regionalnettet som i sin tur hever nettariffen.

Samlet vil dette redusere konsumentoverskuddet. For industrien er dette synonymt med en svekket konkurransevne, noe som kan ha betydelig negativ effekt på verdiskapingen. Lønnsomheten av en utenlandskabel kan ikke vurderes uavhengig av disse virkningene.

Eventuelle nye konsesjoner må tildeles på *samfunnsøkonomisk grunnlag*, noe høringsnotatet bekrefter. Høringsnotatet er imidlertid utydelig i beskrivelsen av hva en slik analyse skal inkludere. Statnett, som er forpliktet til å legge til grunn samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved sine kabelprosjekter, har utarbeidet en robust analysemetode som vi mener private aktører må pålegges å bruke. Alcoa mener også at virkningene på industriens konkurransekraft må inngå eksplisitt. Kravene til samfunnsøkonomisk lønnsomhet må være strenge. En privat aktør har svakere insentiv enn Statnett til å vektlegge fordelingsvirkninger i sine analyser. Dersom det åpnes opp for mange nye utenlandsforbindelser fra Norge ser vi av erfaringer fra UK at kraftintensiv industri er flyttet til områder med termiske energisystemer uten klimafokus.

Det bør stilles krav til at private aktører må kunne vise til minst like god samfunnsøkonomi ved sine prosjekter som Statnett ville gjort, og enhver samfunnsøkonomisk analyse bør ta inn over seg alle virkninger og være basert på Statnetts balanserte posisjon for slike analyser. Balansert posisjon betyr for oss at det skal være plass til både kraftintensiv industri med en konkurransekraftfordel i Norge samt utenlandsforbindelser.

Det er viktig med en avklaring av Statnetts rolle

Statnett er systemansvarlig samt eier av sentralnettet i Norge og har ansvar for forvaltningen av det, etter den såkalte TSO-modellen. En avklaring av Statnetts rolle er derfor viktig av tre grunner:

1. En privat kabel vil utløse behov for interne nettførsterkninger. Statnett har best forutsetning for å kunne vurdere omfanget av slike forsterkninger, hva de vil koste, hvilken tidsplan de vil følge, og hvilke punkter i nettet de bør tilknyttes.
2. En privat kabel vil påvirke flyten i det norske strømnettet, og slike flytendringer kan ha implikasjoner på både nettariiff, pris og forsyningssikkerhet. Statnett vil derfor måtte ha detaljert innsikt i hvordan en privat kabel driftes, og kunne gjøre korrigeringer dersom kabelen brukes på en måte som svekker nettets leveringsevne- og driftssikkerhet.
3. En privat utenlandskabel kan utløse endringer i norsk markedsdesign, hvor Statnett blir en såkalt ISO (fullt ansvar uten fullt eierskap). Høringsnotatet bør derfor presisere at Statnett skal ha en betydelig rolle ifm. utenlandskabler, slik at konsekvenser i form av innenlandske nettførsterkninger er kjent og at man er sikker på at den driften av nettet ikke blir mindre effektiv. Statnetts holdning til ISO-modellen må også vektlegges.

Vi er også enige i Statnetts betraktning om at utlandskabler må vurderes ut fra et nordisk perspektiv, altså hvordan utenlandsforbindelser fra land som Sverige og Danmark påvirker lønnsomheten for ytterligere norske forbindelser, og hvorvidt forbindelser fra Norge er mest hensiktsmessig.

Oppsummering

Alcoa ser ikke behovet for flere utenlandskabler enn de som nå er besluttet å bygge og ser heller ikke behovet for at private har en rolle utover Statnett. Nåværende og ny godkjent kapasitet medfører en vesentlig økning av utenlandskapasiteten. Videre vil Norge ha en av de høyeste utvekslingskapasitetene i forhold til installert effekt i Europa når de nye utvekslingskablene er satt i drift. I tillegg har Statnett rådet om å avvente videre utbyggingsbeslutninger til man har høstet mer erfaring og grundigere fått evaluert konsekvensene for kraftmarkedsutviklingen.

Vi mener en privatisering av utenlandskablene kan svekke norsk kraftintensiv industris konkurransekraft, og ikke tjener forbrukerne i sentralnettet. Dersom det skulle være behov for flere kabler mener vi at Statnett har en mer balansert posisjon enn en privat eier og driver av en utenlandskabel, og bør være det foretrukne valget. Dersom lønnsomheten er så ekstremt god, noe vi i enkelte prosjekter betviler, bør forbrukerne som betaler for innenlandsk nett også dra nytte av forbedret lønnsomhet av utenlandsforbindelsene.

Vi ser ikke fordelene for industrinasjonen Norge av å endre loven på nåværende tidspunkt. Vi må beskytte våre fortrinn som industrinasjon og unngå å gi bort et av grunnlagene for industrivekst. Utover dette viser vi til overnevnte forhold som bør hensyntas hvis Stortinget likevel skulle vedta den foreslåtte lovendringen.

Med vennlig hilsen

Kai Rune Heggland, Administrerende direktør Alcoa Norway ANS

Frank Øverli, Energidirektør Alcoa Norway ANS