

Olje- og energidepartementet
Att.: Olav Boge
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Høring - endringer i energiloven § 4-2

Energi Norge støtter OEDs forslag om å fjerne dagens eierskapsbegrensninger på utvikling av kabelforbindelser til utlandet. Dette legger til rette for økt konkurranse om fremtidige prosjekter. Den foreslåtte føringen om samtidighet mellom igangsettelse av prosjektet og konsesjonsinnvilgelse må fjernes og erstattes av tydeligere krav til ulike myndigheters behandlingstid i slike saker. Det bør innføres organisatorisk skille mellom Statnetts funksjoner som netteier og systemansvarlig.

Vi viser til Olje- og energidepartementets, OEDs, høringsnotat av 9. november 2015 med foreslåtte endringer i energiloven § 4-2 om utenlandsforbindelser. Høringsfrist er satt til 4. januar 2016.

OED foreslår å endre lovens § 4-2 første ledd slik at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser kan gis til andre aktører enn den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse. Videre foreslår OED å fjerne kravet i lovens § 4-2 tredje ledd, om at aktører som planlegger etablering av ny utenlandsforbindelser snarest mulig skal informere departementet om sine planer.

Utenlandsforbindelser er svært viktig for norsk forsyningssikkerhet og for verdiskapingen i det norske vannkraftbaserte kraftsystemet. Norges fleksible vannkraft og den store magasinkapasiteten er unik i europeisk sammenheng. Norge har i tillegg store potensialer knyttet til mulige utvidelser av både fleksibilitet og kapasitet. Dette potensialet vil kunne være et vesentlig fornybart bidrag i europeisk sammenheng. Gode rammebetingelser for utviklingen av dette potensialet er derfor viktig, spesielt knyttet til utviklingen av nye samfunnsøkonomisk lønnsomme kabelforbindelser til utlandet.

Med dette utgangspunktet er det gledelig at OED nå åpner for mulighet for andre kommersielle aktører å bygge og drive utenlandskabler, og at behovet for en nøytral fasilitering fra systemansvarliges side vektlegges. OEDs forslag passer godt sammen med de positive signalene vi ser i Statnetts nyeste nettutviklingsplan (NUP 2015), hvor behovet for videre utvikling av utvekslingskapasitet utover Norlink og NSN fremheves.

Norske energiselskaper har både direkte og indirekte hatt en positiv rolle i forhold til de kabelforbindelsene som allerede er utviklet. Fremtidige kabelprosjekter vil kunne åpne for økende grad av utveksling av balansekraft, reservekraft og systemtjenester. Dette er produkter som er tett knyttet til kommersielle aktører i kraftmarkedet. Kabelprosjekter kan potensielt inngå i en bred portefølje av investeringer for verdiskaping basert på norske regulerbare vannkraftressurser. Behovet for fleksibel produksjon i Storbritannia og Kontinentet vokser raskt, og EU har et stort fokus på å legge til rette for økt utveksling av balanse- og reservetjenester mellom ulike land, herunder Norge, gjennom en dypere integrasjon av markedene og infrastrukturutvikling.

Eierskapsbegrensningene som ble introdusert i energiloven i 2013, satte en effektiv stopper for interessen i å initiere nye kommersielle prosjekter. OEDs forslag til lovendring vil fjerne denne barrieren, åpne opp

for at flere aktører kan engasjere seg i slike prosjekter, og bidrar til økt konkurranse om potensielle prosjekter. Dette passer godt sammen med energilovens intensjoner om å fremme effektive løsninger gjennom økt konkurranse. Vi deler departementets syn på at endringen vil bidra til at det lanseres og realiseres flere prosjekter og at de beste prosjektene realiseres først.

I EUs arbeid med å legge til rette for økt markedsintegrasjon og sikre integrering av ny fornybar kraftproduksjon, er investeringer i nett og utlandsforbindelser et sentralt tema. Denne utfordringen søkes adressert bl.a. gjennom EUs infrastrukturpakke. Her åpnes det eksplisitt for at ikke-TSO eide prosjekter kan tas inn som prioriterte prosjekter eller prosjekter av felles interesse, "Project of Common Interest". OEDs endringsforslag åpner opp for å imøtekomme en slik utvikling og bidrar til at flere prosjekter kan utvikles raskere og med en bredere forankring.

Utvikling og fremdrift i planlagte kabelprosjekter utenfor Norge, som Viking Cable (mellom Danmark og UK) og Icelandic Link (mellom Island og Skottland), vil ha betydning både for eksisterende og nye utvekslingsforbindelser fra Norge. Dette gjelder også fremtidig utskifting av de eldste kablene til Danmark (SK1 og SK2). Lønnsomheten i utvekslingsforbindelser må derfor sees i sammenheng med hvor raskt de kan realiseres og ikke minst i forhold til hvilke markeder de knyttes mot.

Det er ingen hindringer i dagens EU-forordning for grensehandel (Reg. 714/2009) for realiseringen av kommersielle mellomlandsforbindelser. I viktige partnerland for kabler fra Norge (UK og DE) synes regulatorene å foretrekke at kabler utvikles av separate selskaper med en kommersiell målsetting framfor rene TSO-løsninger. Da er det positivt at norske myndigheter åpner opp for løsninger som videreutvikler muligheten for slike alternative løsninger.

De foreslåtte endringene legger til rette for fleksibilitet i valg av løsninger, herunder at utenlandskabler også kan bygges ut og finansieres av frittstående selskaper med blandet eierskap. Vi deler departementets syn på at slike løsninger ikke vil svekke nasjonal myndighets rolle, da reguleringene kan sikres gjennom vilkår og krav i utenlandskonsesjonene. Videre er vi enige i at systemansvarliges styringsmulighet i driften av kraftsystemet og Statnetts mulighet til å delta i prosjekter av betydning for forsynings-sikkerheten heller ikke svekkes. Dette er forhold som allerede er godt regulert i eksisterende lov og forskrift.

I Prop.35 L (2015-2016) om endringer i energiloven (skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet mv.) fremgår det at utenlandsforbindelser med en spenning større eller lik 200 kV er transmisjon som vil falle inn under eldirktiv 3s krav om eiermessig skille. Departementet tar ikke stilling til hvordan dette skal håndteres og vil komme tilbake med forslag til gjennomføringen av krav om eiermessig skille for transmisjonsnett. Dette synes å skape en uklarhet om hvordan kommersielle utenlandsforbindelser skal håndteres i forhold til unntaksbestemmelsene gitt i EU-forordning for grensekryssende handel (Reg. 714/2009). Dette bør etter vårt syn avklares i den videre behandlingen av lovforslaget.

OED peker på utfordringer knyttet til Statnetts uavhengighet og nøytralitet i vurderinger av kommersielle kabelprosjekter i og med at Statnett både er eier og prosjektutvikler for tilsvarende prosjekter, samtidig som foretaket skal bistå andre aktører i deres utarbeidelse av konsesjonssøknader. Vi ser at dette kan være en utfordring i de tilfeller Statnett som netteier oppfatter eksterne prosjekter å komme i konkurranse eller konflikt med selskapets interesser. Statnetts rolle som systemansvarlig bør være helt frikoblet fra slike interesser, i det de skal opptre nøytralt og ikke-diskriminerende overfor alle aktører. Det vil være vanskelig å skille de ulike interessene med dagens organisering, hvor de ulike funksjonene er tett integrert i selskapet. Dette taler for et tydeligere framtidig organisatorisk skille mellom Statnett som netteier og Statnett som utøver av systemansvaret. Fram til et slikt skille er på plass, er det nødvendig å sikre at de analyser og vurderinger som gjøres er transparente.

OED påpeker behovet for at konsesjonsbehandlingen gjøres tett opp til igangsettelse av prosjektene. Bakgrunnen for dette synes å være ønsket om å redusere sannsynligheten for at prosjekter, som har fått konsesjon, ikke realiseres og slik beslaglegger unødvendig kapasitet i systemet og sperrer for andre konkurrerende prosjekter. Vi deler OEDs syn på viktigheten av å unngå unødvendig saksbehandling og at enkeltprosjekter ikke må bli liggende som sperrer for andre viktige prosjekter. Dette bør etter vårt syn ikke gjøres ved å kreve samtidighet mellom konsesjonsinnvilgelse og igangsettelse av prosjekter, men snarere ved å stille strengere krav til de ulike myndigheters behandlingstid og effektivitet i prosesshåndtering. Kabelprosjekter er både prosessuelt krevende og kostbare å planlegge, med mange

ulike risikoelementer. Eksempelvis er omfattende sjøbunnskartlegging både tidskrevende og dyrt. For utviklere av kabelprosjekter er det lite rasjonelt å sette i gang slike undersøkelser før en er rimelig sikker på at konsesjon vil bli gitt eller at konsesjon foreligger. Konsesjonsbehandlingen og utfallet av denne er derfor i seg selv et stort risikoelement for prosjekteier(e). Innvilget konsesjon og klarhet i konsesjonsvilkår vil blant annet være en av flere premisser for å sikre finansiering og fatte endelig investeringsbeslutning.

Antallet utenlandskabler vil trolig måtte forventes å bli svært beskjedent sammenliknet med andre aktuelle prosjekter som faller innenfor konsesjonsinstituttet. For det første er det relativt få steder hvor det er aktuelt å tilknytte utenlandskabler. Videre er slike prosjekter krevende og svært kostbare å utvikle og modne. Så langt vi erfarer, har for eksempel prosjektutviklingen i NorthConnect pågått i mange år, blant annet på grunn av den regulatoriske usikkerheten ved lovendringen i 2013, og med utviklingskostnader så langt i størrelsesorden 100 mill.kr. Det forventes at det vil medgå omlag 250 mill.kr. fram til endelig investeringsbeslutning kan tas. Med slike utviklingskostnader må det forventes at prosjekteierne allerede har en sterk motivasjon og ønske om å gjennomføre prosjektet, med mindre andre forhold endrer lønnsomheten i prosjektet.

Erfaringer i Statnetts kabelprosjekter viser at utvikling av kabelprosjekter mot utlandet er en krevende og trinnvis prosess, hvor brikkene legges underveis i prosessen. Å vente med å gi konsesjon til «alt» er på plass vil derfor i praksis umuliggjøre utvikling av både kommersielle prosjekter og prosjekter i regi av Statnett.

Det må derfor ikke legges opp til rigide og uhensiktsmessige prosesskrav for søknader om utlandskonsesjoner, som øker projektrisikoen unødvendig eller av andre årsaker støter vekk fornuftige prosjekter. OEDs føringer på dette punktet bør derfor fjernes og erstattes av tydelige føringer eller krav til prosessetid og nøytralitet for NVEs og Statnetts behandling av slike saker.

Vi stiller oss til disposisjon dersom OED har behov for nærmere utdypninger av vårt innspill.

Vennlig hilsen

Energi Norge



Einar Westre

Direktør nett og marked



Hans Olav Ween

Næringspolitisk rådgiver - kraftsystem