

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår dato: 22.12.2015
Vår ref.: 201506470-8
Arkiv: 601
Deres dato:
Deres ref.:

Saksbehandler:
Elisabeth Bruusgaard
22959399/ebr@nve.no

Høringsvar - forslag til endringer i energiloven § 4-2 - utenlandsforbindelser

Innledning

NVE viser til høringsnotat oversendt fra Olje- og energidepartementet i brev av 9. november 2015 med forslag til endringer i energiloven § 4-2 om utenlandsforbindelser. De foreslåtte endringene innebærer at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser kan gis til andre aktører enn den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse, og at plikten til å informere departementet om planlegging av nye utenlandsforbindelser fjernes.

NVEs kommentarer

Generelt

NVE har ikke tatt stilling til om det bør åpnes for at andre aktører enn Statnett skal kunne eie og drive utenlandsforbindelser eller ikke. Vi vil likevel påpeke at en åpning i regelverket for at andre aktører enn Statnett kan gis konsesjon til utenlandsforbindelser, kan virke konkurransefremmende, og bidra til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir utviklet raskere. Samtidig vil en slik endring i energiloven § 4-2 gi regulatoriske utfordringer.

NVE vil peke på viktigheten av å fastsette vilkår for kommersielle utenlandsforbindelser som sikrer en effektiv bruk av kapasiteten, tredjepartsadgang, markedsløsninger som hensyntar systemdrifts- og markedsforhold, samt et regulatorisk regime/økonomisk regulering som sikrer en fornuftig fordeling av risiko, inntekter og kostnader. Videre vil NVE peke på at det er krevende å regulere en monopolist, og at det kan være særlige utfordringer knyttet til regulering av andre aktører enn Statnett.

1.

NVE støtter OEDs vurdering om at systemansvarlig skal bistå andre prosjektutviklere i utformingen av konsesjonssøknaden for en utenlandsforbindelse, og bidra med kompetanse om hvordan prosjektet vil virke inn på kraftsystemet, herunder innenlandske nettførsterkninger og systemdriftskostnader. I likhet med OED mener NVE at hensynet til uavhengige og nøytrale vurderinger kan bli utfordret ved at Statnett både selv er prosjektutvikler og at de samtidig skal bistå andre aktører i deres prosjektutvikling.

E-post: nve@nve.no, Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 09575, Internett: www.nve.no

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

Hovedkontor
Middelthunsgate 29
Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Region Midt-Norge
Vestre Rosten 81
7075 TILLER

Region Nord
Kongens gate 14-18
8514 NARVIK

Region Sør
Anton Jenssensgate 7
Postboks 2124
3103 TØNSBERG

Region Vest
Naustdalsvn. 1B
Postboks 53
6801 FØRDE

Region Øst
Vangsveien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR

NVE mener på denne bakgrunn at myndighetenes konsesjonsbehandling blir enda viktigere, og at analysekompetansen hos myndighetene må være tilstrekkelig til å i størst mulig grad kunne etterprøve Statnetts og prosjektutviklerens vurderinger av prosjektet. Samtidig er det viktig at forhold knyttet til driften av kabelen, samt øvrige vilkår i konsesjonene, følges opp på en effektiv måte av NVE.

Uavhengig av myndighetenes analysekompetanse, vil det være stor usikkerhet knyttet til viktige nytte- og kostnadselementer. Det vil derfor være behov for en grundig vurdering av hvordan denne usikkerheten skal håndteres slik at en ideelt sett oppnår en god fordeling av økonomisk risiko mellom prosjekteier og nettkunder.

2.

NVE er enig med OED i at det ikke nødvendigvis vil være sammenfall mellom en utenlandsforbindelses samfunnsøkonomiske lønnsomhet og prosjektutviklerens vurdering av forbindelsens lønnsomhet. Det vil både være tilfeller hvor en forbindelse er samfunnsøkonomisk lønnsom, men ikke bedriftsøkonomisk lønnsom og vise versa. Når det åpnes opp for at andre aktører enn Statnett kan få konsesjon til utenlandsforbindelser, mener NVE det vil være viktig at den samfunnsøkonomiske vurderingen i konsesjonssøknaden inkluderer alle relevante kostnader og nyttevirksomheter, herunder konsekvenser for innenlandsk nett (behov for nettinvesteringer) og systemdriften. En ny utenlandsforbindelse kan etter NVEs syn medføre økte kostnader for systemdriften, dette vil blant annet knytte seg til behov for automatiske reserver, reaktiv effekt, opp- og nedreguleringer, økte nettap mm. NVE mener at det i tillegg er grunn til å anta at en ny utenlandsforbindelse vil medføre økte kostnader for «Inter TSO Compensation». Det er viktig at disse kostnadene hensyntas i konsesjonsbehandlingen.

Statnett er eid av Olje- og energidepartementet, og har gjennom sine vedtekter en klar føring om at foretaket skal ha ansvar for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet. Andre eiere enn Statnett av en utenlandsforbindelse vil ikke ha de samme føringene.

Som nevnt tidligere vil det være stor usikkerhet knyttet til viktige nytte- og kostnadselementer som ligger til grunn for den samfunnsøkonomiske vurderingen i konsesjonsbehandlingen. Hvis en stor del av de samfunnsøkonomiske kostnadene er internalisert i de bedriftsøkonomiske vurderingene også hos andre eiere enn Statnett, vil imidlertid usikkerheten i den samfunnsøkonomiske vurderingen ha mindre betydning i konsesjonsbehandlingen.

I myndighetens konsesjonsbehandling av utenlandsforbindelser eid av andre aktører enn Statnett, vil det derfor være behov for å inkludere vurdering av fordelingsvirkninger for å kunne vurdere i hvilken grad nettkunderens kostnader oppveies av nytten de har av utenlandsforbindelsen. Dette inkluderer hvilke kostnader som skal bæres av utbygger av en utenlandsforbindelse, herunder nødvendige forsterkninger av sentralnettet, hvilke tariffier som skal gjelde for utenlandsforbindelsens tilgang til sentralnettet og for brukerne av kabelen, utbyggers rettigheter om Statnett reduserer kapasiteten på kabelen og eventuell beskatning. NVE peker på at disse forholdene også ligger til grunn for prosjekteiers vurdering av bedriftsøkonomiske lønnsomhet av prosjektet. NVE mener dette er forhold som bør klargjøres i god tid før konsesjonsvedtak av konkrete søknader om konsesjon til utenlandsforbindelser.

3.

I EUs tredje energimarkedspakke stilles det krav om sertifisering av transmisjonssystemoperatøren (TSO). En sertifisert TSO vil måtte forholde seg til det omfattende regelverket for grensekryssende handel om utvikles på grunnlag av tredje energimarkedspakke. Etter NVEs syn er det uklart i dette høringsforslaget om endringer i energiloven § 4-2 hvordan OED vurderer regulatorisk status for andre eiere av utenlandsforbindelser enn Statnett. I OEDs høringsforslag om gjennomføring av tredje energimarkedspakke fremgår det at kun systemansvarlig nettselskap kan inneha funksjonen som TSO i

Norge og at andre som eier anlegg i sentralnettet skal overdra disse til systemansvarlig virksomhet. OED legger i Prop. 35. L (2015-2016) samtidig opp til at anlegg for overføring av elektrisk energi på minst 200 kV skal defineres som transmisjonsnett.

På denne bakgrunn mener NVE det er krevende å se av dette høringsforslaget hvordan andre eiere av et kabelprosjekt enn Statnett vil kunne bli sertifisert og utpekt som TSO i tråd med tredje pakke, så lenge OED har gjort avgrensningen om at det kun er Statnett som kan eie transmisjonsnett og være TSO i Norge. NVE oppfordrer OED til å tydeliggjøre forholdet mellom dette høringsforslaget om endringer i energiloven § 4-2 og høringsforslag om gjennomføring av krav til eiermessig skille for transmisjonsnett i den videre behandlingen av dette endringsforslaget. Gjennomføringen av tredje energimarkedspakke må etter NVEs syn harmoniseres med dette endringsforslaget, for å sikre at regelverket skal bli konsistent.

4.

Det finnes flere ulike reguleringsmodeller og markedsdesign i Europa i dag på eksisterende og planlagte utenlandsforbindelser som eies og drives av andre enn systemoperatørene. NVE vil påpeke viktigheten av å gjøre en grundig vurdering av konsekvensene for markedet, for kabeleierne, systemoperatøren og for nettkundene, ved de ulike reguleringsmodellene i konsesjonsbehandlingen etter energiloven § 4-2.

Andre eiere av utenlandsforbindelser enn Statnett vil etter grensehandelsforordningen ha mulighet til å søke om unntak fra blant annet bestemmelser om bruk av flaskehalsinntekter, tredjepartsadgang og tariffing som en kommersiell forbindelse («merchant line»). Etter den nye grensehandelsforordningen i tredje pakke kan det i tillegg søkes om unntak fra nye strengere krav til uavhengighet av produksjons/ omsetningsvirksomhet (eiermessig skille). For at slike kommersielle forbindelser skal kunne driftes mest mulig effektivt er det viktig at det fastsettes en god økonomisk regulering og avklaring av hva slags markedsdesign som skal gjelde for en utenlandsforbindelse som gis et slikt unntak. Villkårene i et unntak bør etter NVEs syn ta tilstrekkelig hensyn til nettkundene, tredjepartsadgang og effektiv bruk av kapasiteten på forbindelsen på markedsmessige vilkår.

For utenlandsforbindelser som eies og drives av andre enn systemansvarlig, vil det etter NVEs syn derfor være behov for å se på ulike metoder for en økonomisk regulering av disse, for å sikre en fornuftig fordeling av risiko, inntekter og kostnader. NVE viser til at det for eksempel kan settes et tak for hvor mye eierne av en kommersiell forbindelse kan tjene på en utenlandsforbindelse, slik at flaskehalsinntekter over et visst nivå skal komme nettkundene til gode, eventuelt kan dette kombineres med et gult, som vil føre til at nettkundene tar del i risikoen knyttet til investeringen i forbindelsen. Videre må det avklares hva slags rettigheter og plikter kabeleieren har, blant annet ved en eventuell konkurs, beskatning, anleggsbidrag, kapasitetsfastsettelse/deltakelse i markedet etc.

NVE viser til at dersom en kommersiell utenlandsforbindelse gis unntak fra harmoniserte handelsløsninger gjennom å få unntak fra kravet om tredjepartsadgang og bestemmelser gitt i eller i medholdt grensehandelsforordningen, vil det kunne føre til at handelen over forbindelsen i større grad foregår utenfor de etablerte markedene (spotmarkedet, intradag, etc), for eksempel ved at handelen i stor grad baseres på langsiktige bilaterale kontrakter. NVE mener det er viktig å sikre et markedsdesign, også for kommersielle kabler, som er i tråd med prinsippene for det nordiske kraftmarkedet og Europa for øvrig, gjennom harmoniseringsarbeidet som pågår blant annet i ENTSO-E og ACER. NVE mener også det er viktig at markedsløsninger på utenlandsforbindelsene tar hensyn til systemdrifts- og markedsforhold på begge sider av forbindelsen. Eventuelle nye markedsløsninger bør både sikre en effektiv utnyttelse av kabelkapasiteten og av de nasjonale kraftsystemene. Løsningene bør således hensynta f.eks. restriksjoner på flytendringer (ramping) som er viktige for driften av kraftsystemet. Det kan fastsettes vilkår i utenlandskonsesjonen eller i vedtak om unntak etter grensehandelsforordningen

for å sikre hensiktsmessig markedsdesign og en effektiv bruk av kapasiteten på nye kommersielle utenlandsforbindelser.

5.

Videre stiller NVE spørsmål ved om endringsforslaget vil kunne bidra til å fremme nye handelsløsninger og nye teknologiske valg. Harmoniseringsarbeidet knyttet til markedsdesign foregår i dag i stor grad ved samarbeid mellom TSOer, børser og regulatorer. En TSO som kabeleier, har etter NVEs syn antakelig større mulighet til å påvirke utviklingen av markedsløsningene enn det andre aktører vil ha. Når det gjelder om endringsforslaget vil bidra til nye teknologiske valg, vil NVE peke på at leverandørindustrien for kabelteknologi allerede er konkurransutsatt og global. De teknologiske løsningene utvikles i mindre grad av kabeleier, men snarere i leverandørmarkedet for kabler. Slik NVE ser det vil denne utviklingen derfor trolig i liten grad avhenge av om det er Statnett eller en annen aktør som kjøper denne teknologien.

6.

NVEs tidligere innspill om ordningen med to konsesjoner for utenlandsforbindelser, er ivarettatt gjennom forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven. Her fremgår det at Kongen i statsråd fatter vedtak både etter energiloven § 3-1 om anleggskonsesjon og § 4-2 om utenlandsforbindelser. NVE stiller fortsatt spørsmål ved at en anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 kun skal rette seg mot de tekniske forhold. Etter NVEs syn bør en innstilling fra NVE om anleggskonsesjon inneholde en samlet teknisk, miljømessig og økonomisk vurdering av et prosjekt, altså tilsvarende vurdering som NVE gjør for andre søknader om anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1.

7.

Energiloven § 4-2 tredje ledd inneholder i dag en informasjonsplikt til departementet for aktører som planlegger etablering av ny utenlandsforbindelse. Departementet legger til grunn for endringsforslaget at prosjektutviklere på et tidlig tidspunkt gjør sine planer kjent for den systemansvarlige og involverer seg i utarbeidelsen av Statnetts kraftsystemutredning. Statnett skal også omtale egne planlagte prosjekter i kraftsystemutredningen. På denne måten vil departementet og NVE bli kjent med planlagte prosjekter tidlig nok i prosessen. NVE mener at den informasjon om planlagte prosjekter som er omfattet av tredje ledd første og andre punktum er dekket gjennom den informasjonen som i dag skal inngå i kraftsystemutredninger for sentralnettet, jf. forskrift om energiutredninger. Når det gjelder informasjon om endringer i prosjektets karakter i tredje ledd tredje punktum, vil NVE peke på at denne delen av informasjonsplikten ikke er dekket av dagens bestemmelse om kraftsystemutredninger for sentralnettet.

Med hilsen

Per Sanderud
vassdrags- og energidirektør

Karin Margrethe Bugge
avdelingsdirektør

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.