

Olje- og Energidepartementet  
Postboks 8148 Dep  
0033 Oslo

Dato

08.01.2016

## Norsk Industris innspill til Endringsforslag til Energiloven paragraf 4-2

### Oppsummering

Norsk Industri vurderer generelt endringer i kraftmarkedsreguleringen opp mot norske industribedrifters konkurransekraft. Dette gjelder også høringsforslaget om private løsninger for krafthandel med utlandet. Norsk Industri mener at høringsnotatet på noen punkter er uklart og at de betingelser beskrevet under må hensyntas for at Norsk Industri eventuelt kan støtte privat kabeleierskap.

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 nødvendige utredninger, vurderinger av konsesjonsbetingelser og kabelforvaltning. Utenlandskabler er store investeringer som vil gi flere samfunnsøkonomiske ringvirkninger, hvorav noen av disse vil ha negative konsekvenser for landets industribedrifter. Norsk Industri ønsker derfor et tydeligere endringsforslag. Våre innspill til hva endringsforslaget bør inneholde kan oppsummeres på følgende måte:

- Private utbyggere må bære risikoen for utbygging og drift av sine kabler. Dette inkluderer følgekostnader på land.
- Statnett må ha en tydelig rolle i forbindelse med både konsesjonsarbeid, konsekvensutredninger og disponering av kabelkapasitet.
- Konsesjoner til private kabler må kunne forsvares ut i fra bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samfunnsøkonomiske analyser bør inkludere konsekvenser for industrien (se også vedlegg til slutt i dokumentet).

### 1. Bakgrunn

I samarbeidsplattformen slår Regjeringen fast at den vil endre energiloven slik at andre aktører enn Statnett skal kunne eie og drive mellomlandsforbindelser; en reversering av den endring som ble innført av den forrige regjeringen. Olje- og energidepartementet har sendt på høring et endringsforslag til Energiloven §4-2 med høringsfrist 4. januar 2016.

### 2. Industrien i Norge og kraftmarkedet

Norsk Industri representerer en medlemsmasse som står for en betydelig andel av det samlede elektrisitetsforbruket i Norge – den kraftforedlende industrien alene står for om lag en tredjedel av totalen. Norsk industri er verdensledende på bærekraftig verdiskaping, og er gjennom sitt forbruk av fornybar kraft eksportør av norske fornybare energiressurser i foredlet (fast) form.

Næringens energiintensive virksomhet betyr at kraftkostnader – markedspriser, nettariffer og andre avgifter – utgjør en stor andel av næringens samlede kostnader og er dermed avgjørende for industriens konkurransedyktighet. Samtidig konkurrerer

næringen på det globale markedet, som betyr at muligheten til å føre innsatskostnader over til produktpriser er svært begrenset. Det globale markedet for industrivarer preges for tiden av kinesisk overkapasitet og pressede produktpriser. Kraftmarkedsutviklingen vil derfor ha innvirkning på norske industribedrifters konkurransekraft og evne til å fremme en bærekraftig utvikling av norsk økonomi.

### **3. Norsk Industris kommentarer til endringsforslaget**

Norsk Industris holdning i anledning Statnetts søknad om to nye utenlandskabler til hhv. Tyskland og Storbritannia i 2013 var at det forventede kraftoverskuddet i Norge og Norden kunne bidra til flere former for verdiskaping, deriblant økt industriproduksjon og kraftutveksling. Det er dog viktig å bemerke at kraftmarkedsutsiktene både i Norden og på Kontinentet er vesentlig endret sammenlignet med for et par år siden. Siden Statnett SF over denne perioden samtidig har fått konsesjon på to utenlandsforbindelser, så vil Norsk Industri være svært opptatt av hvilke konsekvenser ytterligere forbindelser har for industrien.

Norsk Industri mener at endringsforslaget som er presentert er for utydelig på flere punkter, og presiseringer må innarbeides i et eventuelt lovforslag. Ettersom nye utenlandskabler er store investeringer, og de uten hensiktsmessig regulering kan medføre betydelige ringvirkninger som sannsynligvis vil være negative, er det svært viktig at grunnlaget for og konsekvensene av private kabler er behørig omtalt. Derfor ønsker vi å trekke frem noen viktige aspekter som må belyses i forbindelse med lovendringsarbeidet.

#### ***Dagens EU-regelverk***

I følge EUs Electricity Directive bør eierskap til utenlandskabler primært tilfalle sentralnettsoperatører. Det kan gis særtillatelser som åpner for såkalte "merchant cables". Slike særtillatelser gis i tilfeller der sentralnettsoperatører av risikovurderingsgrunner unnlater å bygge kabler som fremmer konkurranse i markedet. EU-kommisjonen har rett til å avslå nasjonale myndigheters tildeling av særtillatelser under prosjektplanleggingsfasen. Særtillatelser kan også gis *med forbehold*, som eksempelvis innebærer at deler av kabelkapasiteten ikke kan disponeres av den private parten. Forbehold brukes oftest i de tilfeller der det ikke kan demonstreres at kabelen gir betydelige konkurransegevinster i markedet, jf. BritNed mellom Storbritannia og Nederland og Arnoldstein-Tarvisio-linken mellom Østerrike og Italia.

En eventuell privat innføring av eierskap av kabler i Norge utgjør således et unntak fra den foretrukne EU-modellen. EU-regelverket gir handlingsrom for norske myndigheter til å sette betingelser som tar hensyn til berørte norske interesser, og dette handlingsrommet kan inneholde tariffbestemmelser og betingelser knyttet til disponering og drift av en privat kabel. Norsk Industri 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 sluttføres.

#### ***Drivkrefter bak motivasjon for utenlandskabel***

Det er viktig med en balansert utbygging/investeringstakt og så forutsigbar utvikling av kraftmarkedet som mulig. Flere usikkerhets- og risikomomenter preger det fremtidige prisbildet for kraft både i nordiske og europeiske kraftmarked. Dette omfatter blant annet raskere utfasing av svensk kjernekraft enn antatt, mye fornybarutbygging utløst gjennom sertifikatmarkedet i Sverige og tilsvarende lite utbygging i Norge, markedsutviklingen i Tyskland og Storbritannia, støtteregimer for fornybar energi, rammer for CO<sub>2</sub>-kvoteprisen, CO<sub>2</sub>-avgifter og prisen på alle typer fossilt brensel. Videre pågår det diskusjoner om markedsorganisering og handelsløsninger i nær alle europeiske land som kan påvirke insentiver til kabelbygging. Konsekvensen av kabel-

utbygging må utredes for flere alternative scenarier for markedsutviklingen, både for å fremheve den kommersielle risikoen ved selve kabelen og for å forstå risikoen pris- og tariffvirkningene representerer for industriens konkurransekraft. Den kommersielle risikoen knyttet til prosjektet må tas av den private investoren alene, noe høringsforslaget ikke bekrefter slik det foreligger.

### ***Ringvirkninger og samfunnsøkonomisk lønnsomhet***

Forbindelser til utlandet har omfattende ringvirkninger for forbrukere av kraft. For det første vil utenlandskabler, så lenge Norden har et overskudd av kraft, trolig heve innenlandske kraftpriser. 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 svekket konkurransevne, som i sin tur slår negativt inn på verdiskapingen. Lønnsomheten av en utenlandskabel kan ikke vurderes uavhengig av dette. Derfor må konsesjoner 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 kabel-prosjekter, har utarbeidet en robust analysemetode som Norsk Industri mener private aktører må pålegges å bruke i sine lønnsomhetsanalyser. Norsk Industri mener også at virkningene på industriens konkurransekraft må inngå eksplisitt (jf. vedlegg på slutten av dette dokumentet). Kravene til samfunnsøkonomisk lønnsomhet må være strenge. Siden en privat aktør har svakere insentiv enn Statnett til å vektlegge ringvirkninger i sine analyser bør det stilles krav til at private aktører må kunne vise til minst like god samfunnsøkonomi ved sine prosjekter som Statnett ville gjort.

### ***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: For det første vil en privat kabel 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 nettpunkter de bør tilknyttes.

For det andre vil en privat kabel påvirke flyten i det norske strømnettet, og slike flytendringer kan ha implikasjoner på både nettariff, pris og forsyningssikkerhet. Statnett vil derfor måtte ha detaljert innsikt i hvordan en privat kabel opererer, og kunne gjøre korrigeringer dersom kabelen brukes på en måte som svekker nettets leveringsevne- og driftssikkerhet. Høringsnotatet bør derfor presisere at Statnett skal ha en betydelig rolle, slik at konsekvenser i form av innenlandske nettførsterkninger er kjent og at man er sikker på at driften av nettet ikke blir mindre effektiv.

For det tredje vil en privat utenlandskabel utløse endringer i norsk markedsstruktur og -design. Konsekvensene av ISO-modellen (Statnett får fullt ansvar uten fullt eierskap) må synliggjøres.

### ***Timing og perspektiv***

Når det gjelder fremdriftsplaner for eventuelle private utenlandskabler mener vi at Statnetts holdning bør ilegges stor tyngde. Jf. Statnetts nettutviklingsplan (2015), kapittel 4, så understrekes behovet for mer kunnskap, flere avklaringer og mer erfaring for å kunne beslutte nye kabelprosjekter utover Statnetts to kommende prosjekter og nye kabler fra andre nordiske land til kontinentet. Samlet sett vil overføringskapasiteten mellom Norden og kontinentet øke betydelig i løpet av en relativt kort tidsperiode, samtidig som andre vesentlige endringer i kraftsystemet

finner sted. Ifølge Statnett er det utover et forbedret analytisk underlag nødvendig å høste erfaringer både når det gjelder drift og lønnsomhet fra forbindelsene Statnett nå bygger før det settes i gang nye prosjekt. Dette er en holdning vi er helt enig i. 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 om hvorvidt forbindelser fra andre nordiske land er mer hensiktsmessig.

#### **4. Norsk Industri mener**

Dette kapitlet sammenfatter vår holdning til endringsforslaget, basert på kommentarene i foregående kapittel. De kan oppsummeres på følgende måte:

##### ***Generelle føringer***

- Konesjonstildeling må være tuftet på samfunnsøkonomiske hensyn og lønnsomhet, herunder at langsiktig konkurransekraft for industrien ivaretas.
- Konesjonssøkers rolle og ansvar ifm. konesjonssøknad, utbygging, drift og utnyttelse av kabel er tydelig forankret.
- Lovverk og forarbeider må sette klare betingelser og føringer for en privat kabels tilknytning til transmisjonsnettet. Det bør utformes tariffingsregler som reflekterer at eksisterende nettkunder ikke skal påføres uforholdsmessig stor risiko ved tilknytning av private kabler.
- Statnett må ha et eksplisitt ansvar for analysearbeidet som skal legge føringer for behandlingen av konesjonssøknaden.

##### ***Samfunnsøkonomisk innhold***

- Norsk Industri er positiv til at høringsnotatet slår fast at det overordnede målet med utenlandskonesjonsordningen er å legge til rette for samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Vi legger således til grunn at påvist og robust samfunnsøkonomisk lønnsomhet må ligge til grunn for konesjonstildeling og at dette innebærer virkning på industriens konkurransekraft i alle scenarier.
- Den samfunnsøkonomiske analysen må være omfattende og robust og så åpent tilgjengelig som mulig, og må også inkludere miljøvirkninger.
- Vi mener at private aktører må kunne fremvise *minst like god* samfunnsøkonomi i sine prosjekter som Statnett ville gjort.

##### ***Nettilknytning og tariffing***

- En privat utenlandskabel må anses som en del av transmisjonsnettet, og skal ikke gi opphav til annet tariffingssystem enn dagens utover at kabeleier må tariffes av transmisjonsnettet for sin tilknytning og bruk av dette.
- Den private investoren tar ansvar for kostnader og risiko av prosjektet. Det bør utvikles tariffingsregler som hensyntar de nytter og kostnader en privat kabel påfører transmisjonsnettet. Norsk Industris utgangspunkt er at industrien ikke skal pålegges økte kostnader knyttet til følgekostnader på land i form av økte nettariffer, og det vises til at kabeleier vil kunne motta hele inntekten fra kraftkabelen.
- Det må komme tydeligere fram hvordan en privat aktør kan disponere kabelkapasiteten, altså hvilke aktører som får bruke kabelkapasiteten og hvilke handelsløsninger som blir tillatt. De reguleringer for handelsløsning og drift som gjelder for Statnett må også gjelde for en privat kabel.

**Statnetts rolle**

- Tidspunkt for Statnetts involvering må tydeliggjøres. Vi mener at Statnett må være involvert i planleggingsprosessen fra et tidligst mulig og definert stadium.
- Statnetts rolle i forbindelse med utredning av prosjekt og konsesjonsprosessen må tydeliggjøres. Vi forventer at Statnett er en sentral bidragsyter i utformingen av en privat kabeleiers konsesjonssøknad. Dette innebærer planlegging og konsekvensutredning av innenlandske nettiltak og en utenlandskabels tilknytningspunkt, hvordan kabelkapasiteten skal forvaltes, og hva den samfunnsøkonomiske analysen skal inneholde. Statnetts analyser bør også være offentlig tilgjengelig.

**Informasjonsplikt**

Jf. endringsforslag §4-2 tredje punkt så ser vi ingen grunn til at informasjonsplikten til OED skal fjernes. Vi mener størst mulig grad av transparens er viktig i alle saker som omfatter betydelige investeringer i nye utenlandsforbindelser og samfunnsinteresser.

Med vennlig hilsen  
Norsk Industri



Stein Lier-Hansen  
Adm. dir.

## Vedleggskapittel – oppsummering av kost/nytte-elementer ved utenlandskabler vi mener må tas med for alle prosjekter

En investering i en utenlandskabel gir betydelige ringvirkninger for samfunnet. Derfor må det påvises (med en rimelig grad av sikkerhet) at en utenlandskabel, statlig som privat, må gi samfunnsøkonomiske netto nyttevirksomheter. De kriterier vi mener må være med i en *robust* samfunnsøkonomisk analyse er;

- investeringskostnader for selve kabelen inkl. arbeidskraft, materialer osv,
- drifts- og vedlikeholdskostnader,
- kostnader knyttet til nødvendig innenlandsk nettutvikling,
- flaskehalskostnader, altså hvordan disse reduseres,
- flaskehalsinntekt,
- handelsbetingelser, altså hvordan eksport/import-priser påvirkes,
- produsent/konsument-overskudd, eksempelvis omfordelingsvirkninger fra konsumenter til produsenter,
- forbruksendringer, deriblant muligheten for tapte investeringer i annen næring,
- reduserte flaskehalsinntekter fra eksisterende utenlandsforbindelser, altså hvordan en kabel innebærer redusert inntekten på andre kabler,
- nettap på innenlandsk nett som følge av kabel,
- forsyningssikkerhet,
- systemtjenestekostnader,
- miljøkostnadsproblem og
- transittkostnader