

2015-12-10

Olje og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Konseptvalgutredning for bedre leveringspålidelighet i kraftforsyningen til Nyhamna - Høringsuttalelse

Vi viser til Olje- og energidepartementets høring av Statnett SFs konseptvalgutredning for bedre leveringspålidelighet i kraftforsyningen til Nyhamna, datert 7.10. 2015, med frist 10.12. 2015.

IndustriEI AS er eid av 7 selskaper innenfor elintensiv industri. IndustriEI arbeider med spørsmål av kommersiell og regulatorisk interesse for eierne. Nettutbygging, nettkostnader og nettvirksomhetens regulatoriske rammer er blant de mest sentrale spørsmålene for IndustriEI.

Innledning

Norsk elintensiv industri baserer seg i stor grad på naturlig tilgang på energi. For virksomheten på Nyhamna gjelder det i dobbel forstand. Norge har langt på vei benyttet det handlingsrommet som finnes for å hindre at særavgifter og spesielle regler skader elintensiv industriens grunnleggende konkurranseevne.

Dette er viktig, fordi kraftprisene i hele Europa er blitt likere, og kraftprisfordelen blir borte. I dette bildet er kostnadene knyttet til nettet og nettleien industrien betaler blitt viktigere. Det gjelder både fordi kostnadene så vel i sentralnettet som i regionalnettet stiger sterkt, og fordi en tilfeldig og uforutsigbar fordeling av kostnadene kan skade industriens generelle, og enkeltbedrifters spesielle konkurranseevne.

Statnetts konseptvalgutredning om kraftforsyningen til Nyhamna reiser flere viktige og prinsipielle spørsmål som går inn i kjernen av dette. Saken har også paralleller i andre saker, som forsterkning av linjen Balsfjord – Hammerfest, og nå senest forsterkning av kraftforsyningen på Haugalandet. Investeringsnivå, kostnadsansvarlighet og kostnadsfordeling fremstår i denne sammenheng som viktigere en de tekniske løsningene som vurderes.

Vi noterer at departementet i høringsbrevet presiserer at «departementets uttalelse vil begrense seg til de overordnede prinsipielle spørsmål, behovsvurderingen og valg av konsept».

Konkret til utredningen

Utgangspunktet for Statnetts konseptvalgutredning er en presentasjon og drøfting av nettløsninger som vil gi virksomheten på Nyhamna tilstrekkelig forsyningssikkerhet og leveringspålidelighet. I konseptvalgutredningen henvises det til at forbruket på Nyhamna vil øke. Hovedproblemet, slik det også fremgår av utredningen, synes imidlertid ikke å være forbruksøkningen, men at det allerede i dag uttrykkes behov for tosidig innmating.

Vår vurdering er at Statnett gir en god beskrivelse av mulige alternativer og hvordan disse kan fases inn. Vi har heller ingen prinsipielle bemerkninger til kvalitetssikringen som er gjennomført.

Derimot mener vi at det er grunnlag for å etterlyse en nærmere spesifikasjon av de forutsetningene Statnett har lagt til grunn for beregning av de prissatte virkningene. Det gjelder blant annet kalkulasjonsrente og beregnet nedetid. Beregningene når det blant annet gjelder nåverdi av sparte reinvesteringkostnader er ikke mulig å etterprøve med den informasjonen som er gitt.

Noen viktig fakta og kommentarer til forhistorien

I konseptvalgutredningen er Statnett kort inne på utviklingen når det gjelder kraftforsyning til Nyhamna. Forhistorien er etter vår vurdering meget viktig og rommer mange av de prinsipielle og svært sentrale spørsmålene vi står overfor når det gjelder så vel investeringsnivå som fordeling av kostnadene i nettet. Statnett kunne, og kanskje burde, ha redegjort nærmere for dette i konseptvalgutredningen. Det gjelder ikke minst fordi Statnett allerede i planleggingsfasen for Nyhamna analyserte forsynings situasjonen og fremmet og konsesjonssøkte tiltak som ville ha gjort andre tiltak, og ikke minst de tiltakene man nå ser på, mer eller mindre overflødige. Kritikken av Statnett når det gjelder dagens utilfredsstillende situasjon fremstår derfor også som uberettiget.

Fra rundt 2005 ble det arbeidet med to store industriprosjekter i Møre og Romsdal. Ilandføring av gassen fra Ormen Lange til Nyhamna var det ene. Det andre, med et nesten dobbelt så stor økning i kraftbehovet, var utvidelse av aluminiumproduksjonen på Sunndalsøra. I sum medførte de to prosjektene at Møre og Romsdal gikk fra en situasjon med balanse mellom produksjon og forbruk i et normalår, til knapt å kunne dekke halvparten av energibehovet i et normalår. Situasjonen berørte hele Midt-Norge.

Statnett vurderte ulike løsninger for den nye situasjonen. Møre og Romsdal er et fylke med relativt begrenset potensial for ny kraftutbygging. Alternativene som ble vurdert var derfor omfattende forsterkning av sentralnettet både mot nord og mot syd, samt etablering av et gasskraftverk på inntil 800 MW. I en utredning fra 2005 ble en ny linje sydover fra Ørskog med investeringskostnad NOK 1,1 milliarder vurdert som klart samfunnsmessig ulønnsom sammenlignet med et gasskraftverk.¹

Gasskraft som permanent løsning har som kjent ikke latt seg realisere. Det har derimot nye linjer mot nord og syd, i tillegg til en rekke forsterkninger. I sum snakker vi om et tosifret milliardbeløp som er belastet det generelle nettet uten henføring av kostnadene til dem som har forårsaket kostnadene.

Når det gjelder gasskraft, hører det med at Statnett etter hvert fant det nødvendig å anskaffe gassturbiner til bruk i «svært anstrengte kraftsituasjoner», som i utgangspunktet innebar at de ikke kunne brukes ved rent tekniske utfall av strømforsyningen til eksempelvis Nyhamna, hvor noen av turbinene er lokalisert. Denne bestemmelsen ble etter hvert endret, slik at gassturbinene også kan brukes ved ordinære nettfeil som påvirker driften på Nyhamna. Ut fra den informasjonen som finnes, synes det som om denne reserveløsningen alene har hatt en samlet kostnad på nær NOK 3 milliarder for fellesskapet.

Når det spesielt gjelder Nyhamna, var situasjonen tidligere og fortsatt, at behovet utenom gassilandføringsanlegget kunne dekkes via det eksisterende 132 kV-nettet. Det var oppstart av virksomhet på Nyhamna som nødvendiggjorde en ny 400 kV forsyning. Konkret dreier det seg om ca 100 km. Til tross for klar sammenheng mellom linjen og utløsende aktivitet, ble det kun beregnet anleggsbidrag for de siste få km fra nytt sentralnettspunkt i Fræna til Nyhamna.

Som Statnett redegjør for i konseptvalgutredningen, ble det vurdert som nødvendig og derfor planlagt og konsesjonssøkt tosidig innmating til Nyhamna fra Ørskog, tilknyttet den nye forbindelsen Sogndal – Ørskog. På den måten ville Nyhamna være sikret normal tosidig forsyning.

Forbindelsen fra Ørskog til Nyhamna ble imidlertid forutsatt finansiert gjennom anleggsbidrag. Stilt overfor dette gjennomførte Ormen Lange-lisensen egne studier, som konkluderte med at avbrudds sannsynligheten med ny, ensidig innmating ville være tilfredsstillende. Resultatet av dette var at Statnett trakk konsesjonssøknaden tilbake.

Konseptvalgutredningen viser med all tydelighet at Statnetts tidligere analyse mht hva som er nødvendig for å oppnå en tilfredsstillende forsyningssikkerhet på Nyhamna var korrekt. Ormen Lange-lisensens vurderinger og analyser viste seg å ikke være korrekte. Det fremstår i denne sammenheng

¹ Statnett rapport: «Synergier mellom gass og kraft i Midt-Norge og på Østlandet». Desember 2005. (Ørskog – Sogndal gjennomføres nå med et antatt kostnadsestimat på ca NOK 6 milliarder, riktignok med en del endringer sammenlignet med forutsetningene fra 2005.)

som irrelevant at virksomheten på Nyhamna planlegger for et økt effektuttak. Situasjonen er ikke prinsipielt forskjellig fra den man var i ved etableringen av anlegget. Selv med dagens løsning har fellesskapet i stor grad båret kostnader som i realiteten er kundespesifikke. Konseptvalgutredningen foreslår løsninger som i prinsippet har samme funksjon som tidligere, konsesjonssøkte løsning. Forskjellen synes først og fremst å være at det nå ikke snakkes om anleggsbidrag.

Når konseptvalgutredningen drøfter løsninger som skal ivareta de hensynene som har ligget der helt siden starten av virksomheten på Nyhamna, men nå uten at det synes å utløse anleggsbidrag, er det grunn til å invitere til en mer generell diskusjon av hvor grensen går for anleggsbidrag til investeringer som mer eller mindre direkte utløses av spesifikke nettkunder.

Det finnes flere paralleller til situasjonen på Nyhamna. Blant disse er linjen Balsfjord – Hammerfest, hvor Statnett i konsesjonssøknaden angir olje- og gassvirksomheten som helt eller delvis utløsende. Det gjelder også den tilsvarende og aktuelle konseptvalgutredningen for kraftforsyning på Haugalandet, hvor Statnett angir hva som konkret utløser ny forsyning.

Ovenstående er en kort og stikkordsmessig gjennomgåelse av forhold som må anses prinsipielt viktige for kostnadsutvikling og kostnadsfordeling knyttet til kraftnettet i Norge. Fremstillingen kan utdypes og dokumenteres, men vi legger til grunn at departementet har god innsikt i bakgrunnen for og utviklingen i saken.

Konsekvenser og konklusjoner

Gjennomgåelsen foran reiser en rekke spørsmål mht grunnlaget for nettinvesteringer og kostnadsansvarlighet. Nettutbygging, både i regi av Statnett og i regi av andre, vil legge beslag på store ressurser i årene fremover. Statnett angir 50 – 70 milliarder for dagens prosjektportefølje i neste tiårsperiode. I regional- og distribusjonsnettet kan det dreie seg om tilsvarende beløp.

I tilknytning til Nyhamna ser vi at investeringer med udiskutabel kostnadsansvarlighet likevel belastes det felles tariffgrunnlaget. Her må det gå en rimelighetsgrense mht hva den som utløser et tiltak skal belastes. Eller enda viktigere: Hvilke kostnader er det avgjørende at aktører som ikke utløser de aktuelle kostnadene beskyttes mot.

Statnett har etablert et eget tariffområde for bedrifter med stort forbruk og høy brukstid, SFHB. Disse bedriftene kan oppnå en nettmessig begrunnet rabatt på sentralnettstariffen, bestemt av brukstid, sommerlast og timesvariasjon. I praksis betyr det mye for de aktuelle bedriftenes konkurranseevne. Men de er likevel ikke beskyttet mot det som i denne sammenheng er hovedproblemet, nemlig de samlede nettkostnadene, som i sin tur i dag synes å være sterkt påvirket av praksis mht anleggsbidrag.

Samtidig er det viktig å se at nettinvesteringer har flere begrunnelser:

- Erstatte eldre anlegg
- Øke forsynings sikkerheten
- Generelt økt forbruk
- Hensynet til klima
- Utbygging for å kunne ta imot ny, fornybar energi
- Direkte og indirekte konsekvenser av vedtak om nye utlandsforbindelser

Noen av disse begrunnelsene henger sammen.

Konseptvalgutredningen for Nyhamna gir grunnlag for å etterlyse en nærmere redegjørelse for hva og hvem det er som konkret utløser og derved er kostnadsansvarlig for ulike nettprosjekter. En slik mer detaljert redegjørelse ville både gjøre det enklere å vurdere de enkelte prosjektenes nytte og lønnsomhet, og unngå at kostnader blir belastet feil og derved uriktig reduserer andre virksomheters konkurranseevne.

IndustriEI AS

Det er også en observasjon at prosjekter som gis konsesjon som hovedregel ikke revurderes av konsesjonsmyndigheten, selv om kostnadsestimatene viser ser å være svært uriktige. Dette er en praksis som øker sjansene for at prosjekter som ikke burde ha vært gitt konsesjon likevel gjennomføres.

Behovet for drøfting av kostnadsansvarlighet og kostnadsfordeling i sentralnettet gjelder tilsvarende i regionalnettet. Det kan nevnes at 2/3 av de bedriftene Statnett har definert innenfor tariffområdet SFHB i tillegg til sentralnettskostnadene må bære kostnader i regionalnettet. Her er kostnadsansvarligheten ofte er langt lavere enn det som reflekteres i tariffen bedriftene står overfor.

Vi finner det med bakgrunn i ovenstående naturlig å anmode departementet om å vurdere og klarlegge grunnleggende prinsipper for kostnadsfordeling, og særlig hvordan en vil sikre at andre, konkurranseutsatte virksomheter ikke blir belastet med kostnader som er dem uvedkommende.

Vennlig hilsen
IndustriEI AS



Helge Stanghelle
Styreleder