

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep.
0033 OSLO

Saksbeh./tlf.nr: Anders Kringstad/99734630

Deres ref./tlf.nr:
Deres dato:
Vår ref.:
Vår dato:10.03.2020

Hørings svar av NVEs vurdering av søknader fra NorthConnect KS og utredning av rammebetingelser og prisutvikling i kraftmarkedet for Norge og Nord-Europa

Statnetts viktigste innspill til NVEs vurdering av søknader fra NorthConnect er som følger:

- Det meste av dagens omfattende nordiske tiltaksplan for forbedret systemdrift må være på plass før NorthConnect settes i drift.
- Usikkerhet om framtidige systemdrifts- og markedsforhold taler for å vente med konsesjonsbeslutning for NorthConnect inntil det foreligger driftserfaringer med de to nye utenlandskablene som er under bygging.
- Det er avgjørende at Statnetts og sentralnettkundenes risiko er akseptabel ved en eventuell overdragelse til Statnett, uansett tidspunkt.

Våre innspill er i hovedsak de samme nå som de vi gav i vårt hørings svar til NVE i 2018. Siden da har behovet for å få på plass den nordiske tiltaksplanen for forbedret systemdrift forsterket seg og Brexit har blitt en realitet. Videre vil vi på ny framheve at en ny forbindelse til Skottland bør sees opp mot andre alternativer, og at det fortsatt er tid til å gjøre en mer helhetlig vurdering. Når det gjelder Pöyry/Afry sin utredning av rammebetingelser og prisutvikling fremstår denne som fornuftig og i tråd med konsensus i bransjen. Utover dette har vi ikke ytterligere kommentarer til denne.

Virksomheter på det norske kraftsystemet og behovet for erfaringer

Samlet sett er NVEs beskrivelse av hvordan NorthConnect vil virke inn på kraftsystemet i stor grad i samsvar med hva vi ser i egne analyser og hva vi har gitt av innspill så langt i prosessen. Her vil vi på ny framheve at mer uregulert produksjon og større utvekslingskapasitet ut av det nordiske synkronområdet gir en mer utfordrende systemdrift. For å opprettholde en sikker systemdrift og sikre høy utnyttelse av våre mellomlandsforbindelser, iverksetter Statnett og de øvrige nordiske TSO-ene en rekke forbedringstiltak. Dette inkluderer blant annet innføring av en ny nordisk balanseringsmodell med finere tidsoppløsning, etableringen av flytbasert markedskobling og mer automatisert regulering. De siste års erfaring viser at utviklingen av de nye løsningene er mer krevende enn tidligere forutsatt, bl.a. ligger det an til at innføringen av 15-minutters tidsoppløsning i kraftmarkedet blir betydelig forsinket ift. opprinnelig plan.

Statnett mener det er svært viktig å ha disse tiltakene på plass før vi eventuelt øker kapasiteten ut av synkronområdet ytterligere. I motsatt fall vil det kunne bli nødvendig å sette ned kapasiteten og innføre strengere rampingrestriksjoner og/eller andre begrensninger på både nye og eksisterende mellomlandsforbindelser. Det kan også bli mer utfordrende å etterkomme europeiske regler for utnyttelse av den tekniske kapasiteten i nettet. Slike eventuelle begrensninger vil påvirke de samfunnsøkonomiske verdiene av NorthConnect negativt.

Mange forhold i kraftsystemet har endret seg betydelig de siste årene, og endringene framover vil være enda større. De to utenlandsforbindelsene som er under bygging til Tyskland og UK, innebærer en meget stor endring i løpet av mindre enn to år framover, med samlet økt kapasitet +/- 2800 MW. Til sammenligning er eksisterende HVDC-kabelkapasitet ut av Sør-Norge til Danmark og Nederland i sum +/- 2400 MW. Dette har vært planlagt lenge, og er ingen overraskelse. Det er imidlertid mye annet som skjer, delvis i et mye større omfang og tempo enn tidligere forutsatt. Utbyggingen av vindkraft i Norge, Norden og Nord-Europa går raskere og elektrifiseringen av ulike industrier vil gi en større økning i kraftforbruket enn hva det lå an til for bare få år siden. Kraftflyten i nettet følger nye mønstre, blir enda mer væravhengig og avdekker nye typer utfordringer. Driften av kraftsystemet blir mer utfordrende, og behovene for reserver og inertia blir større enn før. Nytt regelverk som påvirker handel mellom land, er i en implementeringsfase. Det er uklart hvordan dette vil fungere i praksis, og i tillegg skaper Brexit usikkerhet rundt handel med Storbritannia. Samlet sett taler dette for at beslutningen om konsesjon for NorthConnect bør vente til det foreligger driftserfaringer med systemdriften etter at de to pågående kabelprosjektene er satt i drift og den kommende nordiske balanseringsmodellen (NBM) har dokumentert at den fungerer etter hensikten.

Tilknytningspunktet Sima er et sterkt punkt i det norske nettet, og Statnett deler vurderingen av at dette er godt egnet for tilknytning av en utenlandskabel. Den siste tids utvikling med planer om vesentlig økt forbruk som følge av elektrifisering i Bergensområdet og Sunnhordland, gjør imidlertid at behovet for nettførsterkninger i denne regionen kan bli større enn hva Statnett tidligere har vurdert. Statnett gjennomfører for tiden en KVVU for Bergensområdet, og det er sannsynlig at den vil anbefale omfattende tiltak. Selv om slike tiltak ikke begrunnes i NorthConnect, er det en risiko for at knapphet på kapasitet i en periode vil kunne legge begrensninger på kapasitetsutnyttelsen av NorthConnect.

Regulatoriske forhold

Statnett har som systemansvarlig gitt en rekke skriftlige innspill til NVE om NorthConnect, og vi mener at våre innspill i stor grad er ivaretatt i NVEs vurdering. Vi vil særlig fremheve vår støtte til NVEs forslag om at det må foreligge en avtale som regulerer samarbeidet mellom NorthConnect og Statnett før byggestart, og at alle avtaler relevant for driften av forbindelsen må være på plass i god tid før prøvedrift. Det inkluderer også en avtale mellom Statnett som systemansvarlig og NGE SO som systemansvarlig i UK, for å regulere den operative (system)driften over forbindelsen. Når det gjelder tidsplanen som vi skisserte for å få på plass avtaler og implementere IT-løsninger, vil vi påpeke at den tidsplanen forutsetter at arbeidet med avtalene ikke drar ut i tid og forsinker oppstart av IT-utvikling.

Brexit vil formodentlig innebære at kabelforbindelser til Storbritannia ikke kan delta i de europeiske løsningene for krafthandel innenfor det indre energimarkedet. Statnett og vår partner National Grid (NGNSL) er nå i ferd med å forberede en egen handelsløsning for NSL utenfor det indre energimarkedet. Det kan være hensiktsmessig at NorthConnect benytter samme handelsplattform, men Statnett vil understreke at denne plattformen anskaffes og eies sammen med National Grid, og at en beslutning om å inkludere NorthConnect ikke kan fattes av Statnett alene. Det må også vurderes nærmere om vi kan koble på en forbindelse til mellom Norge og Storbritannia, som går til et annet prisområde i Norge.

Når det gjelder tilknytningsavtale til det britiske nettet, er det et vesentlig poeng at det er vår partner som i NSL-prosjektet har signert en slik avtale, og ikke Statnett. Det innebærer at Statnett ikke er bundet av krav i en tilknytningsavtale, men at det må avtales med Statnett hvilke krav NSL skal oppfylle dersom disse påvirker det norske kraftsystemet. Vi er imidlertid enige med NVE i at det synes rimelig at kravene man blir enige om for NSL også bør gjelde for NorthConnect, men dette må være NorthConnects ansvar og det er ikke noe Statnett kan garantere. Det er viktig at spesifikke tjenester fra det norske systemet for NorthConnect avtales med Statnett.

Vi støtter at NorthConnect bør betale for systemdriftskostnadene gitt av forbindelsen. Samtidig presiserer vi at det er krevende å tallfeste systemdriftskostnadene knyttet opp mot hver enkelt forbindelse. Det bør derfor legges opp til en forenklet og transparent metode.

NVE skriver at det ikke er avgjørende for NorthConnect å ha en partner på britisk side, og at de vektlegger at eierne av NorthConnect har tilstrekkelig finansiell evne. Her ønsker vi å gjenta vår anbefaling at det etter vår erfaring er en klar fordel å ha en partner i landet vi knytter oss opp mot gjennom en mellomlandsforbindelse, og at dette er en risiko som ikke bør undervurderes. Videre er det viktig for oss at NorthConnect kompensere for manglende partner med aktiv tilstedeværelse på britisk side. Dette er nødvendig for å få på plass avtaler om systemdrift og handel der også Statnett er direkte part. Partnerspørsmålet har også en tilleggsdimensjon ettersom mangel på en kompetent partner med inngående kompetanse på det nasjonale kraftsystemet samt regulatoriske forhold og beslutningsprosesser øker risikoen for Statnett og sentralnettskundene ved en overdragelse av eierskapet til Statnett. Brexit øker denne risikoen ytterligere.

Inntektsreguleringen – og forslaget om å overføre eierskapet til Statnett etter 25 år

Vi forstår intensjonen bak forslaget til inntektsregulering og at Statnett overtar forbindelsen vederlagsfritt etter 25 år, og at dette demper fordelingsvirkningene mellom norske forbrukere og produsenter. Vi vil imidlertid påpeke at en ordning der NorthConnect bygger, eier og vedlikeholder forbindelsen i 25 år er mer komplisert enn om Statnett er utbygger og eier fra start. Vi forstår det også slik at det ikke kan utelukkes at det kan oppstå situasjoner hvor en overdragelse kan bli aktuell også i reguleringsperioden.

Det er avgjørende at Statnetts og sentralnettskunderenes risiko er akseptabel ved en eventuell overdragelse til Statnett, uansett tidspunkt. Vilklårene i en eventuell konsesjon må derfor inkludere alle relevante krav og begrensninger som gjør det mulig for Statnett å vurdere om risikoen er akseptabel. Det må videre legges opp til en prosess som sikrer at vilklårene integreres i relevante deler av NorthConnects avtaleverk og samarbeidsforhold på en måte som er akseptabel for Statnett før prosjektet forpliktes. Dette gjelder også eierskap, organisering og andre forpliktelser og risikoforhold på britisk side. Statnett erfarer at kabler over landegrensene krever håndtering av en rekke skatte og avgiftsmessige problemstillinger for å unngå utilsiktede effekter. Dette må adresseres allerede fra planlegging av prosjektet. Det må forutsettes at det settes krav til at slike forhold er håndtert av eierselskapene slik at det ikke transporteres skatte og avgiftsrisiko til Statnett i forbindelse med overføringen av kabelen. I denne forbindelse må det klargjøres om den foreslåtte overdragelsen til Statnett gjelder hele forbindelsen eller kun den norske delen av forbindelsen, og at det er fysiske aktiva som foreslås overdratt og ikke hele eller deler av eierselskapet.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og pris og tariffvirkning på norsk side

På overordnet nivå ligner NVEs forutsetninger og modellberegninger av den langsiktige markedsutviklingen den Statnett og de fleste andre legger til grunn. Vi ser samtidig at NVEs analyse i stor grad er preget av et stort nordisk overskudd og at mye av nytten av NorthConnect er knyttet opp mot økt verdi av dette overskuddet. Her vil vi bare kort påpeke at utsiktene til mer elektrifisering i hele Norden, og en mer restriktiv utvikling av vindkraft i Norge, vil kunne gi lavere overskudd i Norge og Norden. Videre gir våre beregninger større kortsiktig variasjon i kraftprisene både i Storbritannia og ellers i Europa, sammenlignet med NVEs analyse. Dette øker nytten som oppstår gjennom bedre utnyttelse av fleksibiliteten i det norske vannkraftsystemet, spesielt hvis utviklingen i Norge og Norden går mot et mindre overskudd. Blant annet vil det oppstå gevinst når norsk vannkraft holder igjen på produksjonen i perioder med overproduksjon av vindkraft på britisk side.

Gitt utsiktene til overskudd på den norske og nordiske energibalansen støtter vi NVEs konklusjon om at førsteordens effekt av NorthConnect er en viss prisøkning i gjennomsnitt. Tilsvarende beregninger med vårt basisscenario gir samme effekt, om enn noe mer moderat som følge av et mindre overskudd på energibalansen i Norden. Den direkte prisøkningen som følger av NorthConnect vil gi en omfordeling fra forbrukere til produsenter i Norge. Over tid vil imidlertid denne effekten bli dempet av langsiktige markedstilpasninger. Beregnet nåverdi av endringer i produsent og konsumentoverskudd basert på en varig priseffekt gir derfor etter vårt syn et overdrevent bilde av fordelingsvirkningene.

Vi er enige med NVE i at NorthConnect som isolert prosjekt trolig ikke vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt basert på flaskehalsinntekter og eventuelle øvrige handelsinntekter alene. NVEs forslag til inntektsregulering og overdragelse til Statnett etter 25 år demper virkningen dette gir for sentralnettstariffen i Norge. Forbindelsen vil imidlertid som NVE påpeker gi en betydelig reduksjon i flaskehalsinntektene på eksisterende forbindelser. Dette gir en økning i tariffen på norsk side. Her synes NVEs estimerte tariffvirkning å være rimelig gitt forutsetningene. Vi vil imidlertid påpeke at effekten vil være usikker og avhengig av en rekke faktorer.

Med vennlig hilsen

Statnett SF

Håkon Borgen
Konserndirektør
Teknologi og Utvikling

Dokumentet er elektronisk godkjent av Håkon Borgen og har derfor ingen signatur