

Olje og energidepartementet
Pr høringsportal

10.3.2020
Deres ref.nr. 17/1309

Høringsuttalelse - NVEs vurdering av søknad fra NorthConnect KS og ekstern utredning av rammebetingelser og prisutvikling i kraftmarkedet for Norge og Nord-Europa

1. Sammendrag og anbefalinger

KS Bedrift organiserer samfunnsbedrifter over hele landet, herunder over 100 energiselskap. Våre energimedlemmer er aktive i hele verdikjeden for elektrisitet, fra produksjon til distribusjon og kraftsalg, med en viss overvekt av nettselskap på distribusjonsnivå. Det følger av høringsgrunnlaget at flere av disse selskapene og deres kunder kan forvente å bli direkte eller indirekte berørt ved en realisasjon av NorthConnect (NC), eksempelvis ved mulig endring i strømpris eller nett-tariffer som følge av NC.

KS Bedrift er i utgangspunktet positiv til tiltak som styrker forsyningssikkerheten og gir økt effektivitet ved bedre og/eller mer fleksibel utnyttelse av produksjonsressurser og overføringskapasitet. I tillegg er våre medlemmer opptatt av å bidra med klimaløsninger, både lokalt og globalt. Tradisjonelt har vi derfor støttet bygging av utenlandsforbindelser. Saken vedrørende NC er imidlertid kompleks og skiller seg fra tidligere utenlandsforbindelser fordi:

- *NC kommer som et tillegg til øvrige utenlandsforbindelser som er etablert samt under utbygging, og denne vil således ifølge NVE forbedre norsk forsyningssikkerhet marginalt*
- *Det hefter betydelig usikkerhet knyttet til de økonomiske forutsetningene*
- *NC er samfunnsøkonomisk lønnsomt, men effekten for aktørene i verdikjeden vil være ulik da det er en klar fordelingseffekt. Med dagens forutsetning er det forventet at produsenter tjener, mens netteiere og i siste omgang konsumenter taper på etableringen av NC*
- *Konsesjonssøknadens modell for eier- og driftsansvar avviker fra rammeverket for øvrige utenlandskabler, noe som bryter med etablerte prinsipper som ligger til grunn for øvrige kabler og som uten avbøtende tiltak, kan gi en mindre effektiv drift av systemet*

I tillegg merker vi oss at klimaeffekten tillegges betydelig vekt i offentlighetens diskusjoner. Høringsgrunnlaget er mangelfullt når denne ikke er utredet og verifisert på vegne av norske myndigheter. Dette svekker muligheten til å foreta grundige helhetsvurderinger. Særlig gjelder dette når forsyningssikkerhet ikke er et vesentlig tema samtidig som det legges opp til tydelige fordelingseffekter mellom aktørene.

KS Bedrift har med dette som bakgrunn tre anbefalinger til OED:

Anbefaling I: Klimaeffekten er i dag mangelfullt utredet og myndighetene må derfor innhente en egen, uavhengig vurdering av klimaeffekten som inngår i nytt høringsgrunnlag før endelig beslutning i konsesjonssaken treffes.

Begrunnelse: Dette vil være i samsvar med regjeringens uttrykte energipolitikk der klimaeffekt skal inngå i helhetlige vurderinger av nye prosjekter. Samtidig vil dette være i samsvar med forsvarlig saksbehandling da klimaeffekt anføres som ett av to hovedargument for etablering av en kabel med tydelige fordelings effekter.

Anbefaling II: Eier og driftsstruktur av NC må gjennomgås for å hindre at denne gir særfordeler eller uheldige insentiver til suboptimale løsninger for enkelt aktører. Vi støtter NVEs vurdering at justering må foretas i omsøkt modell med hensyn til systemansvar og eventuell godkjenning av avtaler av vesentlig betydning for kraftutvekslingen. Imidlertid stilles det også spørsmål til om foreslåtte endringer vil være tilstrekkelige.

Begrunnelse: Her viser vi til det norske gassrørledningsnettet og etableringen av Gassled og Gassco for å sikre transporttilgang med en nøytral operatør for et system i felles privat og offentlig eie. Dersom det åpnes for privat eierskap og eventuell teknisk drift av en kabel vil dette kunne medføre uforutsette konkurransevriddningseffekter og/eller insentiver. I så fall kan det være naturlig med en tilsvarende, helhetlig vurdering av hele det norske nettet for utenlandskabler.

Anbefaling III: Det må utredes og innføres avbøtende tiltak som forebygger eller demper en uheldig fordelings effekt som gir netteier og i siste omgang konsument potensielt økte kostnader, og i tillegg hele risikoen knyttet til endringer i forutsetningene.

Begrunnelse: Produsent og eiere har, med unntak av eventuell investeringskost, kun oppside ved tiltaket slik det nå foreligger. NVEs foreslåtte justeringer endrer ikke på inntektsfordeling eller deling av risiko. Forutsatt at prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt er det naturlig at alle berørte parter bidrar for å justere modellen mot ensidige negative belastninger. Staten vil direkte og indirekte motta gevinst ved NC og er dermed den nærmeste til direkte å kunne avlaste negative konsekvenser for konsumenter ved justeringer i eksempelvis elavgiften og eventuelle andre tiltak rettet mot kraftkrevende industri. Det anbefales å utrede mulige modeller for dette.

2. Nærmere kommentarer til høringsgrunnlaget

Som anført ovenfor har KS Bedrift stilt seg positiv til økt kapasitet på utenlandsforbindelser fra Norge der særlig forsyningssikkerhet og mulighet til økt produksjon og salg av kraft har vært vesentlig. NCs konsesjonssøknad står imidlertid i en noe annen stilling og berører flere forhold med stor risiko og usikkerhet. Dette gjelder konsekvenser av mulige endringer i kraftsystemet, forventninger og utvikling av vesentlige rammevilkår, aktørbildet og partenes roller i NC. Overordnet fremstår saken som kompleks og vi har begrenset våre kommentarer til følgende forhold av betydning for våre medlemmer:

2.1 NCs er forventet å bedre norsk forsyningssikkerhet marginalt

Bedret forsyningssikkerhet vil normalt være et tungtveiende argument for nye forbindelser. Vi legger til grunn NVEs vurdering om at forventningene til endring av norsk forsyningssikkerhet er marginal. Det medfører at det primære formålet med forbindelsen synes å hvile på forventningen om at denne er samfunnsøkonomisk positiv for Norge. Dette samsvarer etter det vi forstår med NCs egen vurdering, der de selv trekker fram to formål¹, samfunnsøkonomi og klimaeffekt knyttet til NC. Vi skal særskilt kommentere disse to formålene og hovedargumentene for kabelen:

Til klimaeffekten

Dessverre er ikke klimaeffekten en del av NVEs vurdering da vi har forstått det slik at NVE har vurdert dette til å være utenfor sitt mandat. Uavhengig av hvem som kunne ha utredet dette fremstår det i dag som en svakhet ved høringssaken at klimaeffekten ikke er særskilt utredet av relevant myndighet på oppdrag fra OED.

Klima vektlegges tungt i energipolitikken der det blant annet er presisert²: «*Utformingen av energipolitikken må på en god måte ta hensyn til energiforsyningssikkerheten, klimautfordringene, natur og miljø og verdiskaping.*» Etablering av ytterligere en utenlandsforbindelse er i kjernen av energipolitikken virkefelt og vi vil derfor forvente at klimaeffekt må utredes for å få den vektingen i en helhetlig vurdering som regjeringen har lagt opp til. Samtidig skal vi understreke at klimaspørsmål blir stadig viktigere også for lokale beslutningstakere. Våre energimedlemmer er opptatt av å treffe bærekraftige beslutninger som kan forsvares og kommuniseres på en tydelig måte overfor næringsliv og forbrukerne. Særlig i en sak som NC der det legges opp til fordelingseffekter som kan slå negativt ut for konsumentene, vil klimaeffekten være et viktig element. Dersom konsumentleddet skal bidra til positiv økonomisk samfunnsøkonomi til fordel for produsentleddet bør klimaargumentet kunne underbygges av uavhengig kilde. Her merker vi oss at NorthConnect anfører at den årlige netto reduksjon av CO₂ som en konsekvens av kabelen vil være på ca. to millioner tonn. Etter det vi kjenner til er imidlertid ikke forutsetningen for dette verifisert eller gjennomgått med myndighetenes forutsetninger som grunnlag. Tallene er etter det vi forstår også bestridt av andre tredjeparter. Hvorvidt klimagevinsten er reell eller ikke vil derfor være viktig å få avklart av myndighetene.

Til den samfunnsøkonomiske effekten

Samlet fremstår prosjektet med betydelig usikkerhet knyttet til de økonomiske forutsetningene. I NVEs vurdering kommer det frem at prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt, men denne konklusjonen bygger på en rekke forutsetninger med til dels stor grad av usikkerhet. Mulige regulatoriske endringer etter Brexit, forventet kraftoverskudd i det norske marked, og usikkerhet knyttet til nettutvikling i Storbritannia, er eksempler på noen av de usikkerhetsfaktorene som kan ha store konsekvenser for lønnsomheten i prosjektet. I tillegg kommer ulike modellering og metodikk som i seg selv gir ulike forventninger, slik det

¹ Stavanger Aftenblad 19.februar 2020

² Meld.St.25 Kraft til endring, side 7

fremkommer i sammenligningen av tall for endring i spothandelsnytte fra NVE og NC i tabell 31. Vi merker oss ellers at det er foretatt beregninger for den enkelte usikkerhet, men akkumulert risiko og effekt av at flere av disse faktorene kan endres samtidig, er i liten grad omtalt. Uten en slik vurdering av det samlede risikobildet er det lett for at usikkerheten fremstår mindre enn den faktisk er.

Samtidig ser vi at NC vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt, men har fordelingseffekter der produsenter tjener, mens konsumenter og netteiere taper. Det fremkommer av NVEs vurdering at inntektene fra driften av kabelen, det vil si handelsinntektene, i seg selv ikke er tilstrekkelige til å gjøre NC til et lønnsomt prosjekt. Det er først og fremst gjennom høyere verdi på norsk kraftproduksjon at forbindelsen gir lønnsomhet. Det har i den offentlige debatten vært fokusert mye på at konsekvensen av NC kan medføre en prisøkning for norske forbrukere på 1-3 øre/kWh i gjennomsnitt. I mindre grad har det vært omtalt at det som følge av NC også forventes større endringer i handelsinntekter på øvrige forbindelser som kompenseres gjennom økt nettleie som konsumentene også vil måtte betale. Det er i seg selv betenkelig at netteier og i siste ledd konsument i hovedsak vil bære nedsiderisikoen for at NC og NVEs forutsetninger slår til. Produsentleddets risiko synes imidlertid ikke like stor. For NC-investorer fremstår tapsrisiko primært knyttet til investeringskostnader i NC, mens det er lite nedsiderisiko knyttet til prisforventninger i produksjon.

Det argumenteres med at en ny kabel til Storbritannia representerer et økt inntektspotensial for eierne av denne og norske kraftprodusenter, hvor over 90 prosent er eid av norske kommuner, fylkeskommuner og staten. Dette bedrer nettoregnskapet for Norge som kraftnasjon, og er et argument som særlig vil stå sterkt der kommunalt og fylkeskommunalt eierskap kan gi en direkte link mellom offentlig eierskap og lokale velferdstjenester. For den enkelte konsument som påføres økte kostnader svekkes imidlertid argumentet når statens interesser hensynstas. Linken mellom økte strøm- og overføringskostnader for kraftkrevende industri og forbrukere på den ene siden og disposisjoner som finansieres fra utbytte i statlige selskaper, som Statkraft, oppleves verken som direkte eller enkel å kommunisere. I praksis vil mange kunne anse dette som en form for indirekte beskatning. Fordelingseffekten vil også indirekte begunstige netteiere som inngår i et konsern som også har produksjonskapasitet, da økte priser vil gi overskudd på konsernnivå. Krav til effektivitet og transparens i alle ledd av verdikjeden har vært – og er – formodentlig viktige prinsipper i det norske kraftsystemet. Fordelingseffekten gir en ubalanse i partenes resultat og risiko knyttet til egen aktivitet. Det bør derfor vurderes om det kan gjøres avbøtende tiltak, som justeringer i elavgiften, særskilte ordninger for kraftkrevende industri eller justeringer i modellen som sikrer større balanse eller setter et tak for økte kostnader knyttet til NC for netteier og konsument.

KS Bedrift er derfor bekymret både for risiko knyttet til forutsetningene i prosjektet, og de signaler som sendes til netteiere og konsumenter. Når det i tillegg ikke foreligger en uavhengig vurdering som viser at NC vil bidra til store positive klimateffekter, vil det være krevende å se prosjektnytten for alle aktører, og da særlig netteiere som ikke inngår i større konsern samt for konsumenter.

2.2 Konesjonssøknadens modell for eier- og styringsmodell

Konesjonssøkers modell avviker fra rammeverket for øvrige utenlandskabler, noe som kan gi en mindre effektiv drift av systemet. I følge NVE kompliseres driften av kraftsystemet og dette skaper behov for å implementere nye systemløsninger innen NC settes i drift for å unngå en mindre effektiv drift av systemet. NVE foreslår at eierskap til NC kabelen og fysisk drifting av denne overføres til Statnett etter 25 år. KS Bedrift viser til at utenlandskablene i dag inngår som en del av infrastrukturen som finansieres og benyttes av fellesskapet. Ved endringer i disse forutsetningene må eier- og driftsstruktur av NC gjennomgås for å hindre at denne gir særfordeler eller uheldige insentiver til suboptimale løsninger for enkelt aktører. NVE foreslår justeringer i modellen, men vi stiller spørsmål til om foreslåtte endringer vil være tilstrekkelige, eller om tiden snart er moden for å vurdere andre alternativer. Her er det nærliggende å vise til restruktureringen av det norske gassrørledningsnettet og etableringen av Gassled og Gassco. Her ble eierskap, skiperrettigheter og operatørrolle separert. Dersom det her skal åpnes for separat, privat eierskap i en enkelt utenlandskabel bør det primært foretas en tilsvarende, helhetlig vurdering av hele systemet før det eventuelt tildeles konesjoner som avviker fra tidligere behandling.

Dersom det likevel skal etableres særskilte rettigheter for enkeltaktører i en kabel støtter vi NVEs vurdering i at justering må foretas i omsøkt modell. Etter vår mening vil det driftsmessig være mest optimalt at Statnett som systemansvarlig og ansvarlig for kapasitetsfastsettelse på alle utenlandsforbindelser også koordinerer og samordner driften av denne kabelen fra driftsstart. På den annen side skal det legges til at en tredjepart som driftsansvarlig for NorthConnect også vil kunne bidra som referanse for Statnetts inntektsregulering og sammenligning av driftskostnader for utenlandsforbindelser. KS Bedrift avviser derfor ikke privat eierskap, men mener det må settes strenge grenser mellom eierbeføyelser og drift samt at avkastningskravet må settes lavt. Eksempelvis i samsvar med de prinsipper som er brukt for Gassled der «rimelig avkastning» på investert kapital i de opprinnelige tillatelsene utgjorde en realavkastning på syv prosent før skatt. Dette ble i etterkant betydelig nedjustert når opprinnelige investeringer var nedbetalt, samtidig som det kontinuerlig ble foretatt nye investeringer. Beregninger i forbindelse med sak for Høyesterett³ viste realavkastning på fire-fem prosent med nedjusterte tariffer. I dette perspektivet synes avkastning i NVEs vurdering satt svært høyt.

Driftsansvar til annen part enn Statnett forutsetter at dette kan reguleres og driftes effektivt og rasjonelt gjennom systemdriftsavtaler på begge sider av kabelen. Spørsmålet om eierskap kan håndteres uavhengig av hvem som har driftsansvar, men dersom Statnett eier kabelen, vil det være unaturlig at en (privat) tredjepart har driftsansvar.

³ <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2018/avgjorelser-juni-2018/hr-2018-1258-a.pdf>

Til tidsperspektivet registrerer vi at NVE utfra et systemdriftsperspektiv ikke kan se at det er uforsvarlig å tilknytte kabelen i løpet av 2024. Dette gir en meget begrenset erfaring med drift av de nye kablene (North Sea Link og Nordlink) innen en investeringsbeslutning for NC treffes. Vi anser likevel ikke tidsplanen som uforsvarlig, men stiller spørsmål om det bør vurderes mekanismer for å kunne utsette eller stoppe prosjektet dersom vesentlige nye erfaringer fra øvrige kabelprosjekter likevel tilsier dette.

2.3. Oppsummering og konklusjon

Høringsgrunnlaget er ufullstendig da klimaeffekter anføres som ett av hovedargumentene for etableringen av NC, samtidig som effekten ikke er særskilt utredet. I samsvar med regjeringens energipolitikk antar vi dette også inngår i en helhetlig vurdering av konsesjon for NC. Også for aktører som må forventes å treffes negativt av fordelingseffektene av NC vil forventede klimaeffekter være vesentlig.

Eier og driftsstruktur av NC må gjennomgås for å hindre at denne gir særfordeler eller uheldige insentiver til suboptimale løsninger for enkelt aktører. Vi støtter NVEs vurdering at justering må foretas i omsøkt modell, men stiller spørsmål til om foreslåtte endringer vil være tilstrekkelige. Her viser vi til det norske gassrørledningsnettet og etableringen av Gassled og Gassco for å sikre transporttilgang med en nøytral operatør for et system i felles privat og offentlig eie. Dersom det åpnes for privat eierskap i en kabel er gjerne tiden moden for en tilsvarende helhetlig vurdering også av hele det norske nettet for utenlandskabler.

Fordelingseffekten fremstår ellers som ubalansert og uheldig da den gir netteier og konsument potensielt økte kostnader, og i tillegg hele risikoen knyttet til endringer i forutsetningene. Produsent har, med unntak av eventuell investeringskost, kun oppside ved tiltaket. Det bør vurderes om det kan gjøres avbøtende tiltak, som justeringer i elavgiften, eller justeringer i modellen som sikrer større balanse eller setter et tak for økte kostnader knyttet til NC for netteier og konsument.

Med vennlig hilsen



Cecilie Bjelland

Direktør KS Bedrift Energi