

Olje- og Energidepartementet
Departementenes høringsportal

Kraftfylka
toini.lovseth@kraftfylka.no

Oslo, 04.01.16

Høringsuttalelse vdr Endring av Energiloven, privat eierskap til mellomlandsforbindelser

Samarbeidande Kraftfylke (Kraftfylka) er ei interesseforening for fylkeskommunene Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms. Foreninga sitt formål er å fremme og ivareta kraftfylkas felles interesser i kraftspørsmål og sikre at en størst mulig del av verdiskapinga blir værende igjen i de områdene der vannkraftressursene finnes og verdiene blir skapt.

Generelle kommentarer

Bakgrunnen for endringsforslaget er ifølge høringsnotatet at et mer mangfoldig aktørbilde vil kunne drive frem flere prosjekter for sammenlikning og i konkurranse med hverandre. Det argumenteres for at konkurranse mellom prosjektutviklere vil kunne fremme nye handelsløsninger og teknologiske valg, samtidig som det kan virke skjerpene og bidra til en mer kostnadseffektiv utbygging av utenlandsforbindelser. Ved å tillate at flere aktører eier og driver utenlandsforbindelser, vil både risiko for og finansiering av store investeringer fordeles på flere aktører.

Kraftfylka er i utgangspunktet positiv til en balansert utbygging av mellomlandsforbindelser. Vi tror at Norge kan spille en rolle som bidragsyter til en avkarbonisering av Europa: Det vil kreve ferdigstilling av igangsatte kabelprosjekter og innenlandske forsterkninger for å støtte opp omkring dette. Kraftfylka tror at salg av balansekraft til Europa er et gunstig tiltak for klima- og verdiskaping. Det forutsetter at prosjektene er lønnsomme og at vi får en balansert utvikling mellom utvekslingskapasitet og innenlandsk produksjon. Det forutsetter også at man på en god måte håndterer fordelingen av de direkte og indirekte kostnadene knyttet til utbygging og drift av forbindelsene. Foreliggende forslag om endring av loven setter denne siste problemstillingen på spissen. Uten effektiv løsning på dette, kan vi ikke støtte forslaget.

Videre er det åpenbart for Kraftfylka at mellomlandsforbindelser med formål å sikre forsyningen til og i det norske sentralnettet, og som dermed er å anse som transmisjon, ikke kan eies og driftes av andre enn Statnett.

Merknader

Endring av energiloven § 4-2 første ledd

Kraftfylka er på prinsipielt grunnlag positive til at det åpnes opp for flere utenlandsforbindelser, da med samme utgangspunkt som i høringsnotatet, at det kan gi en teknologisk utvikling og en effektiviseringsgevinst som vil komme alle til gode. I tillegg bør det norske overskuddet av regulerbar kraft kunne bidra til å realisere fornybarsatsingene i våre naboland, dersom det finnes betalingsvilje for dette i mottakerlandet.

Statnett har hatt monopol på å eie og drive utenlandsforbindelser siden juni 2013. Begrunnelsen for monopolet var da å sikre at inntektene fra utenlandsforbindelsene skulle komme norske forbrukere til gode. Overskuddet fra salg av kraft via forbindelsene kommer til fratrukk på sentralnettets økonomiske ramme og gir lavere sentralnettsleie for alle kunder.

Denne behandlingen av overskuddet på forbindelsene gjelder imidlertid og også eventuelt underskudd. Dersom Statnett tar risiko på forbindelses lønnsomhet gjør de det på norske kraftkunders vegne. For hver ny forbindelse som bygges vil risikoen for tap øke. Privat eierskap til forbindelsene vil dermed ganske riktig, slik departementet skriver, bidra til å spre risikoen for tap og til at vi unngår at det er norske forbrukere som må ta denne risikoen. Dette er positivt.

Utenlandsforbindelsene er i Energiloven definert som del av det norske sentralnettet, og med det som transmisjon i henhold til EU-regelverket. I Prop. 35 L (2015-2016) opprettholder departementet denne definisjonen for mellomlandsforbindelser med spenning på minst 200 kV, eller forbindelser på 132 kV med vesentlig betydning for driften av transmisjonsnettet. Transmisjonsdefinisjonen medfører strenge krav til eier og operatør. I henhold til det nye regelverket vil en slik definisjon medføre at kun TSO-er kan eie og drifte anlegget. Det vil for Norges vedkommende si Statnett. For slike forbindelser er dermed privat eierskap uaktuelt. Dette er da også hovedregelen for mellomlandsforbindelser innafor EU-regelverket.

Kraftfylka mener at mellomlandsforbindelser med forsyningsfunksjon og betydning for driften av transmisjonsnettet også i fortsettelsen må defineres som transmisjon. Vi kan ikke støtte et forslag som innebærer at mellomlandsforbindelser med betydning for driften av sentralnettet eies og driftes av andre enn Statnett. I følge Prop. 35 L (2015-2016) må private mellomlandsforbindelser også ha spenning lavere enn 200 kV, og slik sett inngå i distribusjonsnettet. Dette synes for oss å ekskludere de prosjektene som så langt har vært aktuelle. Kraftfylka mener funksjon er viktigere for definisjonen enn spenningsnivå og at finansieringsmodell er viktigere enn eierskap. Nye og private eide kabler skal ikke ha forsyningsfunksjon og må håndteres i henhold til beste praksis for "Merchant cables". Det må innebære at de ikke finansieres via inntektsrammer og ordinære nettariffer. Merchant cables er, og må være, rene kommersielle prosjekter som skal skaffe sine inntekter fra andre enn den alminnelige norske forbruker.

Det er altså for oss åpenbart at de direkte kostnadene ved kommersielle kabler ikke skal dekkes av norske forbrukere. Det vi vet fra de andre prosjektene er imidlertid at også de indirekte kostnadene ved forbindelsene kan bli store, dvs kostnadene utbygging og drift av kablene påfører det innenlandske nettet. Vi vet også at det er svært vanskelig å beregne disse kostnadene. Som departementet skriver i høringsnotatet: "Systemdriftskostnader og kostnadene knyttet til interne nettinvesteringer er krevende å henhøre og belastes ikke eierne av en utenlandsforbindelse direkte" (s 5-6). I det man

åpner opp for rene kommersielle kabler vil dette være et uakseptabelt utgangspunkt. Det blir da viktigere enn noen gang å identifisere og beregne disse kostnadene og henføre de dit de hører hjemme. Private utenlandsforbindelser må være lønnsomme også etter at de merkostnadene de påfører samfunnet er tatt inn i prosjektet. En slik stringent behandling kan gjøre det mindre interessant for private aktører å bygge nye forbindelser, men er likevel helt nødvendig.

Vurderingen av hvilken effekt private kabler får for kapasitet i og drift av sentralnettet kan kun gjøres av Statnett. Kraftfylka ser at det vil kunne reises prinsipielle argumenter mot at Statnett som eier av konkurrerende forbindelser får en sentral rolle i å vurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved nye forbindelser. Men, så lenge nye prosjekter skal kobles til og medfører systemdriftskostnader for sentralnettet er det ikke mulig å komme utenom dette. De uheldige effektene av dobbeltrollen kan eventuelt reduseres ved 3. partsgjennomgang av Statnetts analyser.

Kraftfylka stiller seg imidlertid tvilende til om Statnett har de virkemidlene som skal til for å kunne henføre de indirekte kostnadene dit de hører hjemme og vil be om at departementet i denne forbindelse, slik fagmiljøene ved flere anledninger har påpekt, styrker muligheten til å pålegge anleggsbidrag i masket nett. Statnett må også i større grad enn i dag kunne belaste kabeloperatørene for de systemdriftskostnadene driften medfører.

Den foreslåtte lovendringen vil ikke, med de merknader som er nevnt over, redusere myndighetenes kontroll med etablering og drift av mellomlandsforbindelser. Myndighetenes fokus i vurderingen av konsesjon kan imidlertid bli noe endret: En åpning for private prosjekter vil føre til at departementet i større grad enn i dag må ta ansvar for å vurdere nye forbindelsers effekt på lønnsomheten i eksisterende, brukerfinansierte forbindelser. Det kan ikke gjøres av Statnett, som eier konkurrerende forbindelser. Miljøhensyn må åpenbart vektlegges på lik linje med i dag. Vi forutsetter at kablernes effekt på kraftprisen og ikke minst fordelingsvirkningene av dette vil bli tillagt vekt i konsesjonsbehandlingen. I tillegg må departementet på generelt grunnlag vurdere hvilken effekt det vil ha på konkurransen i det nordiske kraftmarkedet dersom allerede dominerende kraftprodusenter kommer inn på eiersiden i slike forbindelser. Private aktørers inntreden i mellomlandsforbindelsene vil heller ikke gjøre det mindre interessant å se hvilken rolle ACER vil spille i utviklingen av flere forbindelser i og til EU. Kraftfylka har tillit til at dette vurderes nøye i forbindelse med implementeringen av 3. energimarkedspakke.

Opphevelse av energiloven § 4-2 tredje ledd

Ingen merknader

mvh
Toini Løvseth

Daglig leder
Kraftfylka