

Olje- og energidepartementet
postmottak@oed.dep.no

10.03.20

HØRINGSSVAR: Høring av NVEs vurdering av søknader fra NorthConnect KS og utredning av rammebetingelser og prisutvikling i kraftmarkedet for Norge og Nord-Europa

Det vises til høringsbrev med vedlegg som ble lagt ut til høring 10. desember 2019 med frist 10. mars 2020. Vi takker for å få anledning til å komme med innspill om saken.

Oppsummering av Hafslund E-COs høringsinnspill:

- NorthConnect er et *samfunnsøkonomisk lønnsomt* prosjekt som vil øke verdiskapingen for Norge som helhet, og for Hafslund E-CO som selskap.
- Kraftutvekslingskapasitet med utlandet fører til *betydelig reduksjon i klimagassutslipp*. Hafslund E-COs eier, Oslo kommune, har en svært offensiv klimapolitikk, og selskapet er opptatt av å bidra til reduserte klimagassutslipp.
- Dersom ikke Norge bygger *direkte forbindelser* til Storbritannia, vil andre land bygge disse forbindelsene, og følgelig sitte igjen med store deler av verdiskapingen fra Norges regulerbare vannkraft.
- Departementet bør gi NorthConnect utenlandskonsesjon i tillegg til anleggskonsesjon.

Om Hafslund E-CO

Hafslund E-CO er et av Norges største og mest tradisjonsrike kraftkonsern med røtter tilbake til 1892. Sammen med eier og lokalsamfunn jobber Hafslund E-CO for en fornybar og fullelektrisk fremtid. Hafslund E-CO eier vannkraftverk i Aurland, Hallingdal, Innlandet og Østfold, med en samlet produksjon på over 17 TWh. Hafslund E-CO eier 22,225 prosent av NorthConnect KS.

I tillegg eier Hafslund E-CO 50 prosent av aksjene i Eidsiva Energi, og eier dermed halvparten av Norges største nettselskap, med om lag 900 000 kunder, i tillegg til virksomheter innen strømsalg, bredbånd og fjernvarme. Gjennom forretningsområdet Ny Energi jobber Hafslund E-CO for å sette fart på elektrifiseringen av Norge.

Konsernet bidrar med betydelig verdiskaping, både til staten, vertskommunene og eier. Totalt bidro konsernet med over 1,8 milliarder kroner i skatter og avgifter i 2018, mens utbyttet for 2018 til konsernets eier, Oslo kommune, var 1284 millioner kroner. 560 millioner kroner ble betalt til vertskommunene i form av naturressurs- og eiendomsskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft.

Kraftoverskudd gir fortsatt lave priser

Norge og Sverige går mot et stort kraftoverskudd, ikke minst på grunn av omfattende utbygging av vindkraft i Sverige. Ifølge NVE og svenske energimyndigheter vil vi allerede i 2022 få et norsk-

svensk kraftoverskudd på om lag 50 TWh. Det gir lavere kraftpriser. På den nordiske kraftbørsen er gjennomsnittsprisen for 2025 om lag 10 øre lavere enn gjennomsnittsprisen for de to siste årene. Den raske utbyggingen av fornybar kraftproduksjon forsterker behovet for flere kabler, selv med NordLink og NSL på plass, for å sikre norsk verdiskaping av våre vannkraftressurser.

En vurdering Pöyry¹ har utarbeidet på oppdrag fra Olje- og Energidepartementet «Rammevilkår og Prisutvikling i kraftmarkedet i Norge og Nord-Europa» viser at 50 prosent mer vindkraftutbygging fra 2025 til 2040 vil gi en gjennomsnittlig prisreduksjon i Norge på 12 øre/kWh i 2040.

Ifølge NVE vil NorthConnect isolert sett bidra til en økning i strømprisen på mellom 1-3 øre per kWh. Prisøkningen vil først og fremst komme i perioder med lavt forbruk og lave priser, mens i perioder med høyt forbruk og høye priser, vil prisene kunne reduseres. Som vist over vil *strømprisene i markedet falle betydelig. NorthConnect vil bidra til å dempe prisnedgangen noe og bidra til å opprettholde inntjeningen for norske kraftprodusenter, og dermed dempe nedgangen i statlige og kommunale inntekter.*

Dersom det er bekymring for fordelingseffekten av økt utvekslingskapasitet, har myndighetene gode muligheter for å benytte andre virkemidler enn å nekte konsesjon til et samfunnsøkonomisk lønnsomt klimaprojekt. For private husholdninger kan det for eksempel gjøres justeringer i el-avgiften. For industrien er CO₂-kompensasjonsordningen et treffsikkert virkemiddel.

Norge har i dag de laveste strømprisene i Europa. Det er med andre ord liten grunn til å bekymre seg for høye strømpriser. Uten tilstrekkelig kraftutveksling kan det derimot være grunn til å bekymre seg for en verdiforringelse av den norske vannkraften og inntektene til det norske fellesskapet.

Som kraftprodusent er Hafslund E-CO interessert i at norsk kraftkrevende industri har gode rammebetingelser. Det er en sterk gjensidig avhengighet mellom industrien, fornybarinvestorer og utvekslingskapasitet. Økt utvekslingskapasitet gir industrien økt forsyningsikkerhet, men fører isolert sett til noe økt kraftpris for industrien (og andre forbrukere) på kort sikt. Samtidig fører økt utvekslingskapasitet til nye investeringer i fornybar energi (vann og vind), som igjen reduserer kraftprisen. Som vist over har det de senere årene bygget seg opp et betydelig kraftoverskudd i Norden, som bidrar til å redusere kraftprisen. Ytterligere utvikling av fornybar energi i Norge, som har Europas beste fornybarressurser, vil være avhengig av økt kraftutveksling. Det vil komme kraftkrevende industri til gode.

Positivt for klimaet

Hafslund E-COs eier Oslo kommune vedtok i 2016 en klima- og energistrategi med mål om å redusere byens CO₂-utslipp med 50 prosent innen 2020 og 95 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990-nivå.² I likhet med vår eier er Hafslund E-CO opptatt av å redusere klimagassutslippene i

¹ Rammevilkår og prisutvikling i kraftmarkedet i Norge og Nord-Europa. Rapport utarbeidet for Olje- og Energidepartementet. Pöyry, 2019.

² <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1356550-1480689984/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kli maetaten/Dokumenter%20og%20rapporter/Klima-%20og%20energistrategi%20for%20Oslo%20NO.pdf>

tråd med vår visjon om en fornybar og fullelektrisk fremtid. Vi investerer i fornybar energi og effekt, tilbyr elektrifiseringsløsninger og arbeider proaktivt for å redusere utslippene i vår egen virksomhet. I tillegg er vi en av eierne bak NorthConnect.

Kraftkabler som knytter sammen kraftsystemer og ulike produksjonsmikser mellom land er viktig for å stimulere til økt bruk av fornybar energi.

Resultater fra det nordiske forskningsprosjektene Flex4RES og NorENS viser at bedre kapasitet på mellomlandsforbindelsene er en forutsetning for å integrere en høy andel variabel fornybar energi inn i energisystemet på en effektiv måte. Overføringskapasitet muliggjør kraftflyt fra områder med høy produksjon til områder med kraftbehov, og hjelper dermed forsyningsikkerheten i knapphetsperioder og gir avsetning for overskuddskraften når det produseres mye fornybar kraft fra vind og sol³.

En rapport utarbeidet av Bloomberg New Energy Finance i samarbeid med Statkraft og Eaton i 2018⁴ viser at mellomlandsforbindelser til Norden⁵ og reguleringskapasiteten i nordiske magasiner kan redusere utslipp med rundt 25 prosent og samtidig fortrenge 10 prosent fossil kapasitet (i hovedsak gasskraft) både i 2030 og 2040.

Skottland har allerede Europas høyeste andel kraftproduksjon fra vindkraft og har planer om ytterligere økning av offshore vindkraftproduksjon i årene frem mot 2030 (Sector Deal for Offshore Wind). Variabel kraftproduksjon fra vind krever balansekraft. Skottland har lite regulerbar produksjon. Balansering må derfor skje gjennom import fra England, i all hovedsak fra gasskraftverk. Det er imidlertid begrenset overføringskapasitet og den sterke økningen i vindkraftkapasitet har ført til nedstengning av vindkraftproduksjon i perioder med mye vind.

Når NorthConnect kommer i drift vil store deler av dette innestengte vindkraftoverskuddet i Skottland kunne eksporteres til Norge. NorthConnect vil derfor kunne sørge for at norske vannkraftmagasiner kan ta vare på fornybar energi som ellers ville gått til spille. Effektiviteten av import gjennom NorthConnect er høyere enn dersom Skottland skulle bygget egne pumpekraftverk for å skulle ta vare på denne energien fra vindkraften.

Årlig reduksjon i CO₂-utslipp pga. NorthConnect vil ifølge National Grid (rapport februar 2018) ligge i området 1-3 millioner tonn, avhengig av hvilket utviklingsscenario som legges til grunn i Storbritannia. Det samsvarer godt med de beregningene NorthConnect har gjort, som tilsier en reduksjon i klimagassutslipp på 2,6-3,6 millioner tonn CO₂ per år (se utregning i NorthConnects hørings svar).

Positivt for norsk verdiskaping

NorthConnect gir økte inntekter til norske kraftprodusenter, til staten og til verts- og eierkommuner i hele landet. Dette er inntekter som vil komme norske innbyggere til gode. Ifølge NVEs vurdering vil NorthConnect ha en samfunnsøkonomisk lønnsomhet på 8,5 milliarder kroner.

³ <https://www.energinorge.no/fagomrader/energibruk-og-klima/nyheter/2019/kabler-viktig-for-a-lose-fleksibilitetsutfordringen/>

⁴ <https://data.bloomberglp.com/professional/sites/24/2018/11/UK-Flexibility-Solutions-for-High-Renewable-Energy-Systems-2018-BNEF-Eaton-Statkraft.pdf>

⁵ Basert på NorthConnect, North Sea Link og Viking Link.

NorthConnect forbinder to områder med store prisforskjeller. Hafslund E-CO har stor kraftproduksjon i prisområde 5. Det er samtidig det eneste prisområdet uten eksisterende utenlandsforbindelser og er også det området i Norge med mest innestengt kraft. En direkte linje til et marked med høyere priser gir meget god lønnsomhet. Store deler av verdiskapingen vil tilfalle det norske fellesskapet fordi norske vannkraftverk i all hovedsak er eid av staten og norske kommuner og fylkeskommuner.

For Hafslund E-CO vil en realisering av NorthConnect kunne øke det årlige driftsresultatet med 300 millioner kroner og resultatet etter skatt med 140 millioner kroner (forutsatt en økning i gjennomsnittlig kraftpris på 2 øre/kWh). Det betyr tilsvarende økt utbytteevne, som kommer vår eier Oslo kommune til gode. En realisering av prosjektet vil også ha positive konsekvenser for vertskommunene i form av økt verdi på konsesjonskraften og økt eiendomsskatt. For eksempel har vi beregnet økningen av disse to komponentene for de seks Hallingdalskommunene til ca. 10 millioner kroner årlig (ved kraftprisøkning på 2 øre/kWh).

At prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt betyr at politikerne får flere penger å fordele, og overskuddet kan derfor komme både industrien og private husholdninger til gode.

Gunstig tidsvindu

Realisering av NorthConnect med høy samfunnsøkonomiske gevinst forutsetter at prosjektet oppnår risikoavlastning på britisk side. Den britiske regulatoren, Ofgem, har gitt NorthConnect tilsagn om risikoavlastning (Cap and Floor) innenfor et tidsvindu som NorthConnect må møte. Dersom NorthConnect ikke overholder dette tidsvinduet fordi fremdriften stopper opp, risikerer prosjektet at risikoavlastningen på britisk side faller bort.

I tillegg vil en utsettelse føre til at NorthConnect går glipp av et gunstig tidsvindu (2023-2025) for leveranser av kritiske hovedkomponenter, som kan ha vesentlig betydning for kostnadene og tidsplanen. Dette kan føre til nærmere en milliard NOK i økte kostnader (norsk andel) og inntil to-tre års forsinkelser. Det er derfor kritisk at vi får en avklaring rundt tidspunkt for tildeling og vilkår for konsesjon.

For å nå klimamålene må Storbritannia i løpet av kort tid finne løsninger for hvordan de skal gjøre seg uavhengig av regulerbar fossil energi. Uten NorthConnect må de finne andre løsninger for å løse fleksibilitetsproblemet. Ett svar kan være å bygge kraftkabler til andre land. Danmark planlegger å bygge Viking link mellom Danmark og England. Uten NorthConnect vil fortjenesten på Viking Link øke. Det vil være ugunstig for norsk økonomi, men svært positivt for Danmark. Det vil i tillegg gjøre det mer attraktivt for Danmark å bygge andre kabler som nå er under planlegging til Tyskland, Nederland og Polen.

Danmark tjener allerede gode penger på å transportere norsk vannkraft videre til kontinentet. Fordi vi allerede har kraftutveksling med Danmark vil de, gjennom nye og eksisterende kabler, transportere den norske vannkraften videre til Storbritannia. Med NorthConnect vil det være Norge, og ikke transittland som Danmark, som sitter igjen med den økonomiske gevinsten.

Kommentarer til foreslått reguleringsmodell

NVE forutsetter at NorthConnect skal overdras til Statnett vederlagsfritt etter at unntaksperioden utløper etter 25 år. I tillegg skal NorthConnect dekke framtidige saneringskostnader for forbindelsen. Dette skal gjøres gjeldende uavhengig av forbindelsens samlede inntjening i 25-års perioden. Disse vilkårene framstår som urimelige. Kabelen vil åpenbart ha en restverdi etter 25 år. Hafslund E-CO foreslår at Statnett i stedet får en kjøpsopsjon på overtakelse av forbindelsen etter utløp av konsesjonsperioden på 25 år.

NVEs forslag til reguleringsmodell baserer seg på at eierne er kraftprodusenter med inntekter fra kraftproduksjon. Hafslund E-CO mener dette er urimelig. Reguleringsmodellen bør settes uavhengig av eierskaps sammensetning da prosjektet innehar en egen risiko som må derfor vurderes selvstendig.

NVE foreslår en avregningsperiode for NorthConnect på 5 år og argumenterer for lik avregningsperiode som for den britiske reguleringen (Cap and Floor modellen). Den norske reguleringsmodellen er derimot en «cap only» regulering. Dette er en asymmetrisk regulering da den kun regulerer inntektstaket. Den britiske Cap and Floor modellen er, i motsetning til den norske modellen, en symmetrisk regulering da den regulerer både inntektstaket og inntektsgulvet. En kort avregningsperiode passer ikke i en asymmetrisk regulering som den norske. Hafslund E-CO mener derfor at avregningsperioden må settes for hele perioden under ett, det vil si en avregningsperiode på 25 år.

Videre legger NVE til grunn et første innslagspunkt på inntektsreguleringen på 8 prosent som er så vidt over realavkastningskravet (WACC) på 7 prosent som NVE legger til grunn. Dette kan ikke sies å være uforholdsmessig høy avkastning også sett i sammenheng med at prosjektet må ta hele nedsiderisikoen. Eksterne konsulenter som NVE også henviser til foreslår et slikt tak på 1,75-2 ganger WACC, altså nærmere 14 prosent. Hafslund E-CO er enig i at det en uforholdsmessig høy inntjening skal reguleres, men foreslår at innslagspunktet på inntektsreguleringen skal være 14 prosent og at avkastning over dette skal deles 50/50 mellom NorthConnect og Statnett.

Mer bedriftsøkonomisk lønnsom enn NVE har lagt til grunn

NVEs analyser viser at handelsinntektene alene ikke vil kunne dekke kostnadene til byggingen av NorthConnect og sørge for bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Hafslund E-CO mener handelsinntektene og dermed den bedriftsøkonomiske lønnsomheten vil være større enn NVE har lagt til grunn. For begrunnelse av dette viser vi til NorthConnects høringssvar.

NVE har brukt to ulike måter for å beregne bedriftsøkonomisk lønnsomhet i henholdsvis kapittel 4 og kapittel 8. Begge viser at investeringen ikke er lønnsom «stand-alone». Egne beregninger viser imidlertid at investeringen viser bedre bedriftsøkonomisk lønnsomhet med de forutsetninger NorthConnect selv legger til grunn.

Konklusjon

Behandling av utlandskonsesjon er regulert i energiloven § 4.2, der det blant annet heter at departementet skal: "legge særlig vekt på prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet,

forholdet til eventuelle konkurrerende prosjekter og transparente og ikke-diskriminerende forhold for øvrig."

NVE konkluderer i sin vurdering med at NorthConnect er et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Den samfunnsøkonomiske nåverdien i basis-scenariet er beregnet til NOK 8,5 milliarder kroner, og lønnsomheten er robust for endrede forutsetninger. NVE finner dessuten at NorthConnect ikke gir behov for større opprustninger av det norske kraftnettet og ikke har negativ betydning for forsynings sikkerheten. NVE ser heller ikke at det er grunnlag for å konkludere med at det er nødvendig, av hensyn til driften av kraftsystemet, å utsette konsesjonsbehandling i påvente av andre erfaringer.

Basert på NVEs vurdering oppfylder NorthConnect alle kjente kriterier for utlandskonsesjon. Etter Hafslund E-COs syn bør derfor Departementet gi NorthConnect utenlandskonsesjon i tillegg til anleggskonsesjon.

For øvrig viser Hafslund E-CO til høringsuttalelsen til NorthConnect KS, som vi slutter oss til.

Med vennlig hilsen

Finn Bjørn Ruyter (sign)

Konsernsjef

Per-Arne Torbjørnsdal (sign.)

Konserndirektør kommunikasjon og juridisk