

Energitilsynet
Sekretariatet for Energitilsynet
v/Henrik Gommesen

Saksbeh./tlf.nr.: Kristin Munthe/+4798263960
Deres dato: 09.12.2016
Vår ref.: Dokumentnummer
Vår dato: 13.01.2017

Svar på høring om utkast til avgjørelse av 9. desember 2016 vedrørende evaluering av Energinet.dks reservasjon i SK4

Vi viser til Energitilsynets siste utkast til innstilling av 9. desember 2016.

Statnett ser alvorlig på Energitilsynets utkast til innstilling om reservasjonen av 100 MW i SK4. Utkastet til avgjørelse har endrede vurderingskriterier i forhold til det Energitilsynet la til grunn ved den opprinnelige godkjenningen i 2010 og i første utkast til innstilling i august 2016, uten at endringene i særlig grad er begrunnet.

Energitilsynets utkast til innstilling tar ikke inn over seg at reservasjonen av 100 MW på SK4 for utveksling av FRR-A var avgjørende for Statnetts beslutning om å investere i SK4. Stabile regulatoriske rammebetingelser er grunnleggende for å kunne gjøre investeringer og avtaler på tvers av landegrensene.

Energitilsynet ser i sitt utkast til innstilling også bort fra effekten på norsk samfunnsøkonomi av å stoppe en lønnsom utveksling av FRR-A. En avgjørelse i tråd med utkastet vil bidra til tapte inntekter ikke bare for Statnett, men også for Energinet.dk. Konsekvensen vil være økte nettariffrer i Norge og Danmark. Videre vil en effekt av å følge innstillingen fra Energitilsynet være en favorisering av danske leverandører av FRR-A. Dette mener Statnett kan være konkurranserettslig problematisk.

I vårt høringssvar minner vi først om bakgrunnen for investeringen i SK4 og avtalen om utveksling av FRR-A før vi kommenterer den juridiske og samfunnsøkonomiske begrunnelsen for avgjørelsen.

Bakgrunn for SK4 investeringen og den 5-årige avtalen om utveksling av FRR-A

SK4 var ett av fem prioriterte snitt i en samlet pakke fra Nordel i 2004 som oppfølging av Nordisk Systemutviklingsplan fra 2002, og ett av EU-Kommisjonens TEN-prosjekter som berører Danmark. Kun basert på spothandel var SK4 imidlertid ikke tilstrekkelig samfunnsøkonomisk lønnsom for Norge til å kunne ta en positiv investeringsbeslutning. Dette var i motsetning til situasjonen for dansk samfunnsøkonomi. For Danmark var ikke bare SK4 lønnsom nok i seg selv, men også viktig for å øke verdien på andre investeringer for Danmark, blant annet integrasjon av en økt andel med fornybar energi i Danmark og investeringen i både Storebælt- og Cobra-kabelen.

Også i Energinet.dks evaluering i kapittel 2 og 8 fremkommer det at Danmark har større nytte enn Norge av SK4-investeringen i spotmarkedet.

Vi registrerer at flere danske aktører i sine høringssvar sår tvil om nødvendigheten av systemtjenesteavtalen med tilhørende reservasjon. Vi vil derfor minne om at det var nødvendig å

etablere en totalløsning for SK4 for å også gjøre investeringen lønnsom for Norge. Systemtjenesteavtalen ble vurdert som en god løsning, da den i motsetning til en ren omfordeling av nytte ved spotutveksling, også var samfunnsøkonomisk riktig fordi den økte den totale merverdien av SK4.

Det ble vurdert som nødvendig å inngå en 5-årig kontrakt med avtalte priser. Norske leverandører trengte en langsiktig kontrakt for å kunne forsvare nødvendige investeringer i produksjonsapparatet for å etablere leveranseevne av FRR-A. For Statnett var det viktig med en langsiktig kontrakt for å ha sikkerhet for et minste nivå på den norske samfunnsøkonomiske verdien.

På grunn av stor nedgang i både CO2-priser og kullpriser viser analysene som er gjort i forbindelse med evalueringen at forventede FRR-A priser i Danmark i dag er lavere enn ved tidspunktet hvor prisene ble avtalt. Dette fører til at dansk verdi av FRR-A utveksling er lavere når man benytter oppdaterte forventninger til danske priser enn når den sikrede prisen i den 5-årige avtalen benyttes.

Den juridiske begrunnelsen for innstillingen

Det er problematisk i forhold til forutsigbarhet at forståelsen og anvendelsen av det juridiske grunnlaget for vurderingene endrer seg. Dette gjelder følgende punkter:

- Verdien av investeringen i SK4 er utelatt
- Anvendelse av Storebælt-saken
- Vurdering av fordelings effekter for danske FRR-A leverandører

Verdien av investeringen i SK4 er utelatt

Energitilsynet skriver nå om verdien av investeringen i SK4 (punkt 125) at: *"det forhold at reservationen var en del av aftalen om etablering af SK4 kan i det konkrete tilfælde ikke i sig selv opveje vurderingen av den samfundsøkonomiske værdi af reservationen."*

I den opprinnelige godkjenningen i 2010 i forkant av Statnetts investeringsbeslutning la Energitilsynet vekt på (punkt 23 under "Avgjørelsen"):

- *"at Energinet.dk har oplyst, at reservation af 100 MW er en væsentlig forudsætning for beslutningen i udvidelse af kapaciteten i Skagerraksforbindelsen, herunder at reservationen vil omfatte en begrænset andel af den samlede kapacitet som følge af investeringen i ny kapacitet*
- *at Energinet.dk forventer, at der er væsentlige samfundsmæssige gevinster ved reservationen*

Videre skrev Energitilsynet i punkt 14:

"I den foreliggende sag bør det tillægges betydning, at reservationen er en vigtig del af parternes investeringsbeslutning omkring udvidelse af den samlede transportkapacitet, som samlet set er gavnlige for et velfungerende marked. Med andre ord er reservationen medvirkende til at der tilvebringes størst mulig kapacitet for markedet."

Energitilsynet la dermed opprinnelig vekt på at reservasjonen var medvirkende til at den totale kapasiteten til Skagerrakforbindelsen økte og derfor indirekte bidro til betydelig økt kapasitet til

spotthandel (70%), og at selve reservasjonen utgjør en begrenset del av den totale kapasiteten til forbindelsen (6 %).

Den endrede vurderingen kan dog ikke sees begrunnet i punkt 103 til 107. En slik ensidig endring av rammebetingelsene som vesentlig forringer den norske samfunnsøkonomiske verdien av SK4-prosjektet er en uheldig håndtering av en investeringspartner.

Anvendelse av Storebælt-saken

Energitilsynet skriver om vurderingskriterier at det nå skal tas stilling til (punkt 5): *"den samfunnsøkonomiske verdi av reservationen og afvejningen heraf i forhold til den konkurrencemæssige situation og markedets øvrige aktører."*

I den opprinnelige godkjenningen i 2010 i forkant av Statnetts investeringsbeslutning la Energitilsynet vekt på (punkt 23 under "Avgjørelsen"):

- *"at Energinet.dk vurderer, at den samfunnsøkonomiske gevinst ved, at en del af kapasiteten reserveres for udveksling af sekundære reserver, vil overstige ulempen ved inddragningen i adgangen til engrosmarkedet, jf. nedenstående "*

Det nye vurderingspunktet er hentet fra Storebælt-saken, som er vesentlig forskjellig og heller ikke relevant å inndra som praksis for vurdering av reservasjonen i SK4.

Reservasjonen i SK4 er direkte knyttet til investeringen i SK4, og dermed instrumentell for å få til en investering. Dette var ikke tilfellet for Storebælt. I tillegg var reservasjonen over Storebælt tidsubegrenset, mens SK4 reservasjonen er tidsbegrenset til 5 år. Videre var reservasjonen over Storebælt på opptil 300 MW (50 %) av kapasiteten mot 100 MW i SK4, tilsvarende ca. 6 % av hele Skagerrakforbindelsen og ca. 14 % av kapasitetsøkningen på 700 MW som SK4 ga.

I Storebælt-saken ble total samfunnsøkonomi lagt til grunn. Hvis man skulle vurdert SK4 tilsvarende, er det den totale merverdien av reservasjonen i SK4 på 61-75 MDKK/år som Energitilsynet skulle ha vurdert, og ikke kun 4-11 MDKK/år. Slik Energitilsynet også anvender Storebælt-saken, blir tilsynet ensidig opptatt av interne fordelingssspørsmål i Danmark ved selve reservasjonen. Energitilsynet ser på eksportmuligheter for danske produsenter i spotmarkedet (punkt 13 og 111-117) og særskilt påvirkning på danske leverandører av FRR-A (punkt 12, 13 og blant annet 122). Vi kan ikke se at konsekvensen for danske forbrukere er tillagt like stor vekt.

Vurdering av fordelings effekter for danske FRR-A leverandører

Energitilsynet skriver i nåværende utkast om påvirkning på det danske FRR-A markedet (punkt 12): *"..at dette understreges af de skadelige virkninger for konkurrencen på markedet for FRR-A i Danmark på baggrund af den fem-årige aftale mellem Energinet.dk og Statnett."*

Vi minner om at fordelings effekten for danske FRR-A leverandører var kjent ved godkjenningen i 2010:

- Punkt 10: *"Den ændrede konkurrencesituation vil, som følge af det anmeldte vilkår, kunne have negative fordelingsmæssige konsekvenser for danske udbydere af systemtjenester, givet Energinet.dk vælger at udnytte reservationsmuligheden til udveksling af systemtjenester, og givet at dansk el produktion ikke kan afsættes på alternative markeder."*

Punkt 62: *"Nogle markedsaktører har peget på at den påtænkte reservation vil afskære danske producenter fra at levere systemydelse".*

Konkurranserettslige forhold

Vi mener at det er klare konkurranserettslige betenkeligheter med utkastet til avgjørelse. For det første har utestengingen av norske leverandører karakter av nasjonalitetsdiskriminering, som er forbudt. For det annet kan preferansen av danske leverandører sees som ulovlig statsstøtte. Og under enhver omstendighet er det uforholdsmessig å oppheve en reservasjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom, for å tilrettelegge for danske FRR-A leveranser ved å stenge ute norske leverandører.

Selv om danske leverandører av FRR-A mener at det motsatte er tilfelle, og at det er de som er utestengt fra konkurranse, minner vi om de faktiske markedsprisene i Danmark i perioden 2009 - 2014. I tillegg var anbudskonkurransen for anskaffelsen i Norge i sin tid utlyst i EU, uten klager fra danske leverandørinteresser, og at Energitilsynets godkjennelse i 2010 heller ikke ble påklaget.

Den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for innstillingen

De samfunnsøkonomiske vurderingene og andre faglige forhold er mangelfullt vurdert. Det gjelder særskilt følgende punkter:

- Manglende vurdering av total samfunnsøkonomi for anvendelse av kapasitet
- Relevante forhold for dansk samfunnsøkonomi er utelatt
- Skjev vurdering av intern fordeling i Danmark – påvirkning på produsenter og forbrukere
- Videreutvikling av dansk marked for FRR-A
- Ensidig vurdering av usikkerhet i estimater

Manglende vurdering av total samfunnsøkonomi for anvendelse av kapasitet

Det bør være den totale samfunnsøkonomiske verdien av reservasjonen, ikke den danske, som er relevant for å vurdere om det er riktig eller ikke å benytte 100 MW av kapasiteten på SK4 til ulike produkter. Det er samme prinsipp som benyttes for markedsklareringen i spotmarkedet. Når Energitilsynet velger å kun legge til grunn dansk samfunnsøkonomi, er det klart at vurderingen av om FRR-A utveksling er lønnsom blir mangelfull.

Relevante forhold for dansk samfunnsøkonomien er utelatt

Energitilsynet har lagt vekt på at dansk samfunnsøkonomisk merverdi på 4-11 MDKK for FRR-A er lavere enn anslått verdi ved investeringsbeslutning. Dersom man tar hensyn til dansk kostnad ved å betale en erstatning på 24 MDKK per år som er det relevante, vil den danske kostnaden ved å oppheve reservasjonen være betraktelig høyere. Vi oppfatter begrunnelsen for å se vekk fra erstatningen i vurderingen av dansk samfunnsøkonomi som svært svak, når det i punkt 124 sies: *"SET vurderer imidlertid, at dette forhold ikke sig selv kan have afgørende betydning for vurdering av reservasjonen. Energinet.dk indgik således en kommersiel aftale om norsk levering av FRR-A i 2008 med viden om, at effektivering af aftalen ville kræve en reservation, som der ikke forelå godkendelse af. Energitilsynet modtog og behandlede ansøgningen om godkendelsen af reservasjonen i 2010."* Erstatningen er de facto en dansk omkostning, for øvrig var den ikke kommersielt gjeldende før godkjennelsen til Energitilsynet i 2010.

Skjev vurdering av intern fordeling i Danmark – produsenter og forbrukere

Energitilsynet fremstår som ensidig opptatt av fordelingseffekten av 5 års-avtalen for danske produsenter og FRR-A leverandører. Det er ikke redegjort for hvordan Energitilsynet mener det står i forhold til det samfunnsøkonomiske tapet for Danmark hensyntatt erstatningen ved å si opp avtalen (28-35 MDKK/år) som vil betales av danske forbrukere.

I anledning vurderingene gjort i Storebælt-saken mener vi at det er en dårlig samfunnsøkonomisk vurdering at det ikke er relevant å spare 18 MDKK/år på kjøp av systemtjenester. At det utgjør en liten andel av samlede kostnader for kjøp av systemtjenester er etter vår mening ikke relevant for beslutningen.

Videreutvikling av dansk marked for FRR-A

I begrunnelsen til utkast til innstilling viser Energitilsynet til at reservasjonen kan ha ført til at markedet for FRR-A i Danmark ikke ble videreutviklet (punkt 92 og 122). Med våre erfaringer med etablering av effektive markedsløsninger vil det være krevende for Energinet.dk å etablere en markedsløsning som er utviklet ut over det gamle månedsmarkedet allerede til 1.7.2017. Uten konkurranse fra Norge er det da vanskelig å se at den danske konkurransesituasjonen vil være annerledes enn tidligere.

Ensidig vurdering av usikkerhet i estimer

Det pekes i Energitilsynets utkast til innstilling på at usikkerhet må tas med i den samlede avveining (Punkt 9 og 125). Etter vår oppfatning er det minst like sannsynlig at en samfunnsøkonomisk verdi av reservasjonen er undervurdert som at den er overvurdert. Punkter som vi mener peker i retning av samfunnsøkonomisk verdi av reservasjonen er undervurdert er:

- Anslåtte FRR-A priser for Danmark er estimert betydelig lavere enn historiske priser. Dette kan skyldes mange forhold, blant annet manglende konkurranse i Danmark og at det er krevende å inkludere i en modellering alle forhold som er med på å bestemme kostnadene ved å garantere tilgjengelig FRR-A. Energinet.dk forventer i henhold til punkt 69 at danske FRR-A kostnader vil komme til å ligge på 110-130 MDKK/år. Til tross for dette legges det til grunn en dansk anskaffelseskostnad på 103-106 MDKK/år i beregningen av den samfunnsøkonomiske nytten av FRR-A utvekslingen.
- Ved overføring av elektrisitet oppstår tap. Merkostnaden ved å kjøpe det elektriske tapet for å bruke kapasiteten til spothandel i stedet for FRR-A kan anslås til å være i en størrelsesorden 2 MDKK/år (se appendiks).
- Den samfunnsøkonomiske verdien av FCR utvekslingen er totalt 6,5 MDKK/år. Avtalen om utveksling av systemtjenester omfatter både FCR og FRR-A. Opphevelse av FRR-A utveksling medfører derfor en betydelig risiko for at også FCR leveransen vil opphøre, ettersom Statnett har kjøpt FCR og FRR-A som en pakke fra de norske leverandørene.
- Leveransen fra Norge er et vesentlig raskere produkt enn det danske leverandør leverer (under 5 min mot 15 min). Det er vanskelig å kvantifisere hva som er verdien av raskere aktiveringstid for norsk FRR-A enn leveransene fra danske aktører, men det er liten tvil om at den er positiv.
- I perioder hvor overføringskapasiteten på Skagerrakforbindelsen skyldes begrensninger i det norske nettet, vil overføringskapasiteten som gis til spotmarkedet kun øke med 40 MW (se Energinet.dks evaluering kapittel 7.4.1) ved opphør av en reservasjon på 100 MW.

Fremtidig handelsløsning for handel med FRR-A

Handelsløsningen for utveksling på SK4 i 5 års-avtalen må sees i lys av den faktiske bakgrunn belyst ovenfor, og at prosjektet fremdeles er et pionerprosjekt i Europa. Den praktiske erfaringen med å utveksle slike tjenester over HVDC er også verdifull for både Statnett og Energinet.dk.

Ved 5 års-avtalens utløp ønsker Statnett å se på muligheten for å videreutvikle handelsløsningen til en modell med dynamisk allokering.

Statnett ser stor verdi for Europa i å legge til rette for dynamisk handel med system- og balansetjenester og ønsker en slik utvikling for å øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten. Samtidig vil vi peke på at harmonisering og integrasjon av markeder for system- og balansetjenester er mer krevende enn vanlig energihandel, blant annet pga. de mer tekniske karakteristika ved disse markedene og systemdriftsmessige forhold. Et eksempel for FRR-A er harmonisering av aktiveringstid.

Oppsummering og konklusjon

Statnett ser alvorlig på at Energitilsynet legger frem et utkast til avgjørelse uten klare begrunnelser eller redegjørelser for viktige premisser, både endrede og nye, som vil medføre et betydelig tap for Norge og norske nettkunder, men også for Danmark og danske forbrukere.

Vi er klar over at Energitilsynet ihht den opprinnelige godkjenningen skulle gjøre en vurdering av reservasjonen etter ett års drift. Vi stiller oss imidlertid svært undrende til at det ikke er lagt en helhetlig og samlet gjennomgang til grunn for de økonomiske vurderingene som gjøres av Energitilsynet.

Vi vil, eventuelt sammen med NVE, også be om et møte med Energitilsynet for å utdype våre vurderinger av saken både hva gjelder substans og prosess. Dette er en sak som er alvorlig og som vil kunne få konsekvenser for det videre nordiske samarbeidet, både om eventuelle mellomlandsforbindelser og på andre områder.

Med vennlig hilsen



Øyvind K. Rue
Konserndirektør

Appendiks

Beregning av estimert kostnad for tap:

| | Timer med forskjellig pris i NO2 og DK1 | Gjennomsnittlig pris basert på billigste områdepris i timer med forskjellig pris |
|------|---|--|
| 2015 | 3177 | 23,8 EUR/MWh |
| 2016 | 4109 | 18 EUR/MWh |

Anta elektrisk tap på 3,6 %. Dersom man regner en gjennomsnittspris på 20 EUR/MWh ved overføring av 100 MW i 3500 timer/år gir dette en årlig kostnad på 250 000 EUR, dvs. ca. 2 MDKK/år. Siden aktivering av FRR-A er symmetrisk antar vi her at aktivering av FRR-A totalt ikke øker de elektriske tapene.

