

Naturkraft AS
Kårstø
5565 TYSVÆRVÅG

Vår dato: 09.03.2016
Vår ref.: 200707537-11
Arkiv: 512
Deres dato: 03.12.2015
Deres ref.: NK-2015-00014

Saksbehandler:
Asle Selfors
Tlf. 22 95 91 97

Naturkraft AS - Tillatelse til nedleggelse av gasskraftverket på Kårstø

På bakgrunn av søknad datert 3.12.2015 Naturkraft AS om nedleggelse av anlegget på Kårstø, energilovforskriftens § 3-5 d) om nedleggelse av anlegg, høring av søknaden, og våre vurderinger av saken har NVE besluttet å gi tillatelse til nedleggelse av gasskraftverket på Kårstø.

Søknad

Naturkraft AS søkte 3.12.2015 om nedleggelse av bedriftens gasskraftverk på Kårstø. Gjeldende konsesjon etter energiloven for etablering av anlegget er datert 10.05.2005 og anlegget ble satt i drift i 2007. Anlegget fikk 29.9.2014 dispensasjon fra NVE for endring av driftsstatus til en driftsmodus betegnet som «kald reserve», der oppstart vil kreve ca. ett år.

Naturkraft legger i søknaden vekt på at markedsutsiktene de neste 10 til 15 årene ikke ser ut til å gi grunnlag for lønnsom drift av kraftverket. De legger også vekt på at en nedleggelse av gasskraftverket på Kårstø ifølge Statnett vil ha begrenset betydning for kraftforsynings sikkerheten i regionen. Søknaden viser til at energilovforskriften § 3-5 bokstav d krever at anlegg som legges ned blir fjernet etter NVEs nærmere bestemmelser. Naturkraft opplyser at de parallelt med utarbeiding av planer for nedlegging og fjerning, også vil søke å avklare med andre aktører om hele eller deler av anlegget kan flyttes og benyttes av disse aktørene i inn- eller utland.

Høring

NVE sendte 14.12.2016 søknaden på høring til Statnett SF, Tysvær kommune, Gassco AS, Haugaland Kraft AS og Hydro Aluminium AS Karmøy Aluminiumsverk.

NVE mottok høringsuttalelser fra Hydro Energi AS 19.01.2015 og fra Statnett 20.01.2015. Disse uttalelsene behandles under avsnittet om regional forsyningssikkerhet nedenfor.

NVEs vurderinger

Energilovforskriften § 3-5 d) sier at nedleggelse av et anlegg før konsesjonstiden er utløpt, krever tillatelse fra NVE. Bestemmelsen kom inn i forskriften med virkning fra 1. januar 2013, men får også anvendelse for allerede eksisterende konsesjoner.

E-post: nve@nve.no, Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 09575, Internett: www.nve.no

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

Hovedkontor
Middelthunsgate 29
Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Region Midt-Norge
Vestre Rosten 81
7075 TILLER

Region Nord
Kongens gate 14-18
8514 NARVIK

Region Sør
Anton Jenssensgate 7
Postboks 2124
3103 TØNSBERG

Region Vest
Naustdalsvn. 1B
Postboks 53
6801 FØRDE

Region Øst
Vangsvieien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR

Ved vurdering av en søknad om nedlegging av et elektrisk anlegg skal konsekvensene av nedleggingen vurderes ut fra hensynene i energilovens formålsparagraf, § 1-2:

«Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.»

Ved en søknad om full nedlegging av et gasskraftverk som ikke er i drift, må NVE særlig vurdere eventuell påvirkning av forsyningssikkerhet for kraft, samt samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet ved videreføring kontra nedlegging. Miljøvirkninger og lokale økonomiske virkninger må også vurderes.

Konsekvenser for nasjonal og regional forsyningssikkerhet

Forsyningssikkerhet nasjonalt - energisikkerhet

Gasskraftverket på Kårstø ble søkt og besluttet i en tid der det nordiske kraftsystemet hadde behov for tilførsel av ny kraft. Gasskraft ble sett på som en god teknisk løsning med høy virkningsgrad og god reguleringsevne. Plassering av kraftverket på Vestlandet var hensiktsmessig grunnet den gode tilgjengeligheten på gass fra den etablerte gassinfrastrukturen. Gasskraftverket kom i drift i november 2007.

Siden den tid har det vært store endringer i kraftsystemet, innen forbruk, produksjon og kraftnett. Finanskrisen i 2008 medførte at noen bedrifter innen nordisk kraftkrevende industri la ned sin virksomhet, og samlet sett ble økningen i nordisk kraftforbruk ikke som i prognosene. Videre har det norsk-svenske elsertifikatsystemet bidratt med over 13 TWh ny energi, og dette vil etter planen vil øke til 28,4 TWh innen 2021.

Norsk importkapasitet har også økt betydelig ved etablering av forbindelse til Nederland (NorNed, 2008), mer kapasitet på forbindelsene til Sverige (Nea-Järpstrømmen, 2010), og til Danmark (Skagerrak 4, 2014). I tillegg er det besluttet å bygge forbindelser til Tyskland og Storbritannia innen 2021. Totalt gir dette en helt annen kraftbalanse, og en annen utvekslingskapasitet for Norge og Norden enn hva tilfellet var ved tidspunkt for konsesjon og investeringsbeslutning.

Som en følge av disse endringene er det i dag heller ikke like viktig å ha kapasitet innen termisk kraftproduksjon til bruk i tørre år.

Forsyningssikkerhet regionalt

Kårstø gasskraftverk ligger på Haugalandet, en region med en høy andel kraftkrevende industri, og et tilhørende kraftunderskudd i normalår. I tillegg forventes det en stor økning i kraftforbruket, primært grunnet i Hydros planer for etablering av et nytt aluminiumsverk, og som følge av elektrifisering av petroleumsaktiviteten på Utsirahøyden. Økningen er så stor at nettkapasiteten inn i dette området ikke er tilstrekkelig for å kunne gi kraftforsyning med tilstrekkelig leveringspålitelighet.

Haugalandet er en liten del av et stort prisområde - NO2 - som har mye regulerbar vannkraft og stor utvekslingskapasitet. Haugalandet har ikke de samme egenskapene som for prisområdet forøvrig. En anstrengt kraftsituasjon lokalt på Haugalandet vil derfor trolig ikke gjenspeiles i høyere kraftpriser som kunne gitt produksjonssignaler til gasskraftverket. Retningslinjer fra EU har begrenset mulighetene til å etablere kortvarige lokale prisområder som et virkemiddel i anstrengte energisituasjoner, bl.a. gjennom krav til økte varslingstider.

Grunnet forventninger om kraftig forbruksvekst i regionen har Statnett gjennomført en konseptvalgutredning, spesielt for å tilrettelegge kraftsystemet for et økt uttak av kraft til industri på Haugalandet. Statnett har vurdert flere mulige konsepter, deriblant en reetablering av driften av Kårstø gasskraftverk. Statnett vurderer en eventuell avtale om drift på Kårstø for å fremme tilstrekkelig forsyningssikkerhet som et dyrt alternativ uten samfunnsøkonomisk lønnsomhet. De vurderer også sannsynligheten for kommersiell drift på Kårstø som svært lite sannsynlig. Statnett konkluderer derfor med at det vil være en bedre og sikrere forsyningsmessig løsning for regionen å bygge ut en ny kraftlinje østfra, enn å opprettholde gasskraftverket. Disse argumentene framholdes også i Statnetts høringsuttalelse angående nedleggelsen av Kårstø, datert 20.01.2016.

Hydro har i sin høringsuttalelse, datert 19.01.2016, understreket behovet for en sikker kraftforsyning til sine eksisterende og planlagte anlegg i regionen. De erkjenner at Naturkraft av bedriftsøkonomiske hensyn ikke ser lønnsomhet i drift av kraftverket, men påpeker likevel muligheten for å bruke gasskraftverket som strategisk reserve ved langvarige utkoblinger av sentralnettsledninger i regionen. Hydro mener også at å ha gasskraftverket som en reserveløsning vil kunne tilrettelegge for en tidligere etablering av et nytt fullskala aluminiumsverk enn hva Statnetts alternativ vil kunne gjøre.

NVE har i kommentarene til konseptvalgutredningen, datert 7.10.2015, støttet Statnetts vurderinger om at kontinuerlig kraftproduksjon fra gasskraftverket vil være en dyr løsning, og en samfunnsøkonomisk dårligere løsning enn de anbefalte nettforsterkningene.

NVE vurderer nytten av å beholde gasskraftverket i strategisk reserve som liten, all den tid det vil ta om lag ett år å få anlegget i drift. Etter gjeldende lover og forskrifter er det også opp til eierne å avgjøre hvorvidt kraftverket skal kjøres eller ikke. Kraftverket er ikke underlagt spesielle vilkår for å gi støtte til systemdriften, og det inngår heller ikke i Statnetts eksisterende verktøy for å håndtere i anstrengte kraftsituasjoner. Det er i henhold til gjeldende regelverk ikke anledning til å pålegge eiere av kraftverk som er ute av drift en plikt til å bidra i ekstraordinære situasjoner.

Kommersiell lønnsomhet for gasskraft i det nordiske kraftmarkedet

Gasskraftverkets tekniske levetid er på om lag 25 år, og denne levetiden vil være over ca. når gjeldende konsesjon utløper i 2032. NVE har undersøkt markedets forventninger for brenselpriser og CO₂-priser ved å se hva disse produktene handles for ved ulike markedsplasser eller via meglere. Eksempler på slike markedsplasser og meglere er: ICAP, ICE og Marex Spectron. I tillegg er det benyttet analyser fra analysebyrå med kraftmarkedet som spesialfelt for å vurdere trender i kraftsystemet framover. Eksempler på slike analysebyrå er: Markedskraft, Nena, Pöyry, Syspower og Thema. Ut fra et utvalg av disse kildene har NVE belyst sannsynligheten for å drifte gasskraftverket med lønnsomhet i hele eller deler av perioden fram mot 2032.

2016-2020

Markedets forventninger om nordiske kraftpriser til produsent fra i dag og fram til 2020 ligger på mellom 18 og 22 øre/kWh. Prisen på gass levert Europa, handles på et prisnivå som gir en brenselkostnad for et gasskraftverk med Kårstø's egenskaper på 23 øre/kWh. I årene framover mot 2020 forventer markedet at brenselkostnaden på kort sikt vil variere mellom 20 og 26 øre/kWh, hvor variasjonen i stor grad skyldes sesongsvingninger i gassetterspørsel.

I dag handles utslippkvoter i EU-ETS for 5-7 €/tonn. Dette gir et tillegg i kostnadene for gasskraftproduksjon på 2 til 3 øre/kWh. Kontrakter framover mot 2020 ligger på 5 til 9 €/tonn.

Med dagens priser på brensel og utslipp vil disse elementene gi en estimert produksjonskostnad på omlag 25 øre/kWh for anlegget på Kårstø. Hvilke andre variable kostnader utover brensel som inngår i

den enkelte produsents marginalkostnad varierer. Anslag fra bransjen antyder 0,9 øre/kWh for gasskraftproduksjon i drift (Syspower oppgir 1 €/MWh). I tillegg må det for et kraftverk som er lagt i driftsmodus «kald reserve» forventes betydelige oppstartskostnader. Dette gir i sum en kostnad som er høyere enn det dagens markedsaktører er villig til å handle kraft for.

2020-2032

På kort sikt bestemmes kraftprisen av marginalkostnaden for den siste produksjonsenhet som aktiveres hver enkelt time. På lang sikt skal det i teorien være utbyggingskostnadene til ny produksjonskapasitet som setter prisen. Hvorvidt en teknologi benyttes en gang i fremtiden vil igjen være avhengig av brenselprisene på dette tidspunkt og hvilke produksjonsteknologier systemet da er sammensatt av.

Det er et spenn i anslagene for kraftpris i det nordiske systemet framover i tid i de ulike kildene NVE har benyttet seg av. Forventningene er en svak økning, fra 26-30 øre/kWh tidlig på 2020-tallet til i størrelsesorden 33-40 øre/kWh mot 2030. Økningen skyldes en forventning om noe høyere CO₂-priser, noe knappere kraftbalanse i Norden, og svakt økende kull- og gasspriser.

I perioden mellom 2020 og 2030 ligger anslagene for brenselkostnad per produsert kWh fra gasskraft i området fra 32 til 41 øre. Anslagene på fremtidig kvotepris varierer mellom 7 og 15 €/tonn tidlig på 2020-tallet og mellom 11 og 20 €/tonn fram til 2030. Da vil CO₂-kostnaden for gasskraftproduksjon øke fra 3-5 øre/kWh til 4-7 øre/kWh. I sum gir dette en produksjonskostnad for et gasskraftverk med Kårstøsegenskaper på 37-49 øre/kWh mot slutten av verkets levetid.

Utfallsrommene på kraftpris og gasskraftens variable produksjonskostnader overlapper noe fram mot slutten av anleggets levetid. Det er mot slutten av anleggets levetid at usikkerheten knyttet til anslag for priser og kostnader er størst. Tar man hensyn til den betydelige oppstartskostnaden for kraftverket, vil trolig oppstart for Kårstø være kommersielt uinteressant også ved marginalt positiv lønnsomhet for gasskraft generelt.

Vurderingene over er gjort basert på forventet utvikling i årene fremover med basis i dagens kraftsystem og dagens praksis i EU. Det finnes elementer som kan endre forutsetningene for gasskraft i årene fram mot 2030. En strengere klimapolitikk enn det markedet i dag forventer kan påvirke lønnsomheten til gasskraftproduksjon. Politiske beslutninger om å fjerne gamle kullkraftverk fra det europeiske kraftsystemet kan bidra til å heve kraftprisen. Slike beslutninger kan igjen gjøre det lønnsomt for gasskraftverk å produsere kraft. Det samme kan en målrettet politikk for en kraftig heving av CO₂-prisen føre til, da kullkraftverkene i Europa rammes hardere av en slik prisendring enn gasskraftverk.

Det er dermed ikke sikkert at gasskraftverket på Kårstø vil være ulønnsomt hele perioden fram mot 2032. Slik lønnsomhet fordrer imidlertid at forholdet mellom gasspriser, utslippskostnader og kraftpris endres vesentlig fra hvordan situasjonen er i dag, og fra det som i markedet forventer for perioden etter 2020. En slik mulighet for lønnsomhet i gasskraftproduksjon omkring 2030 tilsier etter NVEs syn likevel ikke at søknaden om nedleggelse av et kraftverk som sannsynligvis vil være ulønnsomt det meste av sin gjenværende tekniske levetid bør avslås. Etter energiloven skal det også tas hensyn til private interesser, og NVE finner at et avslag på søknad om nedleggelse vil gi store negative økonomiske virkninger for Naturkraft.

Miljøvirkninger og økonomiske virkninger lokalt

Ut fra framstillingen ovenfor om lønnsomhet i driften, antar NVE at gasskraftverket vil være ute av drift det meste av tiden også om kraftverket blir nektet konsesjon for nedlegging. Utslippsvirkningene vil derfor ikke påvirkes nevneverdig av vedtaket.

Drift av et gasskraftverk gir aktivitet lokalt i form av arbeidsplasser og ringvirkninger, men også her gjelder at anlegget sannsynligvis vil være ute av drift uansett vedtak. Skatt til kommunen vil påvirkes av en nedlegging, men dette er et fordelings spørsmål og ikke alene et vesentlig argument mot nedlegging.

Konklusjon og vedtak

NVE finner ikke grunnlag for å overprøve Naturkrafts vurdering om at gasskraftverk på Kårstø sannsynligvis vil være ute av drift det meste av sin resterende økonomiske levetid. NVE finner at opprettholdelse av konsesjonen ikke vil ha vesentlige virkninger for nasjonal eller regional forsyningssikkerhet for kraft, at nedlegging ikke vil ha vesentlige miljøvirkninger eller virkninger på lokal aktivitet, og at en nedlegging vil gi vesentlige økonomiske fordeler for konsesjonær.

NVE gir med hjemmel i energilovforskriftens § 3-5 d) Naturkraft AS konsesjon for nedleggelse av gasskraftverket på Kårstø. Anlegget forutsettes avviklet og fjernet innen 31.12.2020.

Klageadgang

Denne avgjørelsen kan påklages til Olje- og energidepartementet av parter i saken og andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra det tidspunkt denne underretning er kommet frem, jf. fvl. kapittel VI. En eventuell klage skal begrunnes skriftlig, stiles til Olje- og energidepartementet og sendes til NVE. Vi foretrekker elektronisk oversendelse til vår sentrale e-postadresse nve@nve.no.

Med hilsen

Rune Flatby
avdelingsdirektør

Arne Olsen
seksjonssjef

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.

Kopi til:

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) - Region Vest
Fylkesmannen i Rogaland
Gassco AS
Haugaland Kraft AS
Hydro Aluminium AS Karmøy Aluminiumsverk
Hydro Energi AS
Rogaland fylkeskommune
Statnett SF
Tysvær kommune