



Innst. 24 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 98 L (2015–2016)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i energiloven (utenlandskonsesjon)

Til Stortinget

Sammenheng

Olje- og energidepartementet foreslår i proposisjonen endring i lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven), § 4-2 første ledd, slik at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser kan gis til andre aktører enn den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse.

Det foreslås videre å fjerne kravet i § 4-2 første ledd, om at aktører som planlegger etablering av ny utenlandsforbindelse snarest mulig skal informere departementet om sine planer.

Et sentralt formål med utenlandskonsesjonsordningen er å legge til rette for en mest mulig effektiv og sikker kraftutveksling mellom Norge og utlandet, på en måte som ivaretar allmenne samfunnsinteresser som forsyningssikkerhet, miljø og ressursforvaltning. Gjennom kraftutveksling er det mulig å dra gjensidig nytte av forskjeller i produksjonssystemer og forbruksmønstre. Utenlandsforbindelser legger til rette for en bedre samlet utnyttelse av kraftsystemet, og bidrar til å utvikle verdiene i den norske vannkraften. Samtidig gir muligheten for import av strøm et betydelig bidrag til norsk forsyningssikkerhet.

Utenlandsforbindelser har store virkninger på kraftsystemet, inklusive eksisterende utvekslingskapasitet, og utbyggingen av overføringsnett. Dette gjør at Statnett som systemansvarlig har en særlig interesse i å eie og drive utenlandsforbindelser. I dag eier og driver Statnett alle større utenlandsforbindel-

ser fra Norge. Ved å fjerne eierskapsbegrensningene som ble introdusert i 2013, legges det i større grad til rette for at også andre aktører kan utvikle og gjennomføre denne type prosjekter. Departementet legger til grunn at Statnett fortsatt skal ha en sentral og ledende rolle ved utviklingen av utenlandsforbindelser også i fremtiden. Dette gjelder med hensyn til eierskap og drift, og som systemansvarlig for det norske kraftsystemet.

Departementet viser til synspunkter fra flere av høringsinstansene – om at et mer mangfoldig aktørbilde vil kunne bidra til en mer kostnadseffektiv utbygging av mellomlandsforbindelser. I tillegg vil konkurranse mellom prosjektutviklere også kunne bidra til å fremme nye handelsløsninger og teknologiske valg. Ved å tillate at flere aktører eier og driver utenlandsforbindelser, vil risiko for, og finansiering av store investeringer fordeles på flere aktører.

Det vises til at konsesjonsbehandlingen vil ivareta behovet for en kontrollert utvikling av infrastruktur mellom Norge og utlandet. En grundig gjennomgang og helhetlig avveining av samfunnets kostnader og nytte vil fortsatt ligge til grunn for departementets vurdering av om konsesjon skal gis. Departementet har for øvrig merket seg at høringsinstansene har tatt opp en rekke enkeltspørsmål knyttet til konsesjonsordningen for utenlandsforbindelser, og som gjennomgås i proposisjonen.

Departementet viser til at det er reist spørsmål om hensynet til uavhengige og nøytrale vurderinger kan bli utfordret av at Statnett både er prosjektutvikler, samtidig som foretaket skal bistå andre aktører i deres utarbeidelse av konsesjonssøknaden. Det vises til at konsesjonsmyndighetene gjennom behandlingen av enhver utenlandsforbindelse skal gjennomgå behovet for innenlandske nettinvesteringer, endringer av systemdriftskostnader som følge av utenlandsforbindelsen samt endret handel på eksis-

terende forbindelser. I konsesjonsmyndighetens behandling inngår en grundig vurdering av Statnetts bidrag til andre aktørers søknader.

Departementet forutsetter at aktører som ønsker å etablere nye forbindelser informerer Statnett på et tidligst mulig tidspunkt. Foretaket skal vurdere hvorvidt det er kapasitet til en ny forbindelse, hvilke ilandføringspunkter som eventuelt er egnet, og når det vil være driftsmessig forsvarlig å tilknytte forbindelsen. Valg av handelsløsninger og andre forhold vil påvirke driften av kraftsystemet. Tidlig involvering av den systemansvarlige er av den grunn nødvendig.

Departementet viser til hovedprinsippet for drift og bruk av utenlandskabler, og at kraftutveksling skal baseres på markedsmessige prinsipper, hvor prisene avgjør flyten på kablene. Handelen skal primært skje på markedsplass for «day-ahead- og intradag», som er godkjent av Norges vassdrags- og energidirektorat. Departementet legger til grunn at en privat aktør må ha en systemdriftsavtale med Statnett, og at en privateid utenlandskabel vil inngå i driften av kraftsystemet på samme måte som utenlandskabler eid av Statnett. Det vises til at vilkår om drift og bruk av en utenlandsforbindelse er en viktig del av konsesjonene for utenlandsforbindelser som gis etter energiloven § 4-2.

Det er store kostnader knyttet til å etablere utenlandsforbindelser. Et mer mangfoldig aktørtilbud vil kunne drive frem prosjekter for sammenlikning og i konkurranse med hverandre. Konkurranse mellom prosjektutviklere vil kunne fremme nye handelsløsninger og teknologiske valg, samtidig som det kan virke skjeppende 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.

Departementet vektlegger behovet for en kontrollert utvikling av infrastruktur mellom Norge og utlandet. Gjennom konsesjonsbehandlingen skal myndighetene fremdeles ha kontroll over hvilke prosjekter som gis konsesjon. Rettstilstanden i spørsmålet om hvem som kan gis konsesjon til å eie eller drive utenlandsforbindelser, foreslås brakt tilbake til det som var gjeldende rett før eierskapsbegrensningen ble introdusert i lov om endring av energiloven. En grundig gjennomgang og helhetlig avveining av samfunnets kostnader og nytte skal fortsatt ligge til grunn for departementets vurdering av om konsesjon skal gis. Kravene til samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være like strenge for alle søknader som underlegges konsesjonsbehandling, uavhengig av hvem som er søker. Rammen for, og enkelte av de momenter som vil inngå i en helhetlig samfunnsøkonomisk vurdering er beskrevet i Prop. 113 L (2012–2013).

Gjeldende rett i Norge og i EU

Av energiloven § 4-2 første ledd fremgår at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser bare kan gis den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse. Med «bestemmende innflytelse» menes direkte eller indirekte kontroll over mer enn halvparten av kapitalen og stemmene i selskapet, jf. Prop. 113 L (2012–2013).

Forordning 1228/2003/EF om grensekryssende krafthandel stiller krav til myndigheter og aktører, ved etablering av utenlandsforbindelser. Forordningen er innlemmet i EØS-avtalen som del av andre energimarkedspakke, og gjelder som norsk rett etter forskrift om elektrisk kraft over landegrensene. Etter forordningen artikkel 7 kan det på nærmere vilkår tilates at selskaper som er juridisk atskilte fra den systemansvarlige gis unntak fra visse deler av forordningens krav. Dette gjelder for såkalte «merchant lines», eller kommersielle forbindelser. I EU er forordning 1228/2003/EF etterfulgt av forordning 714/2009/EF, som en del av tredje energimarkedspakke.

Tredje energimarkedspakke er ikke innlemmet i EØS-avtalen ennå, men er en del av gjeldende rett i EU. Stortinget har i 2016 fattet vedtak om en ny bestemmelse i energiloven § 1-5 som definerer transmisjonsnettet i Norge, jf. Prop. 35 L (2015–2016) og Innst. 207 L (2015–2016). Utenlandsforbindelser med spenningsnivå på minst 200 kV vil inngå i definisjonen av transmisjon. Etter departementets oppfatning er ikke definisjonen til hinder for at andre aktører enn Statnett vil kunne gis konsesjon etter energiloven § 4-2, slik det foreslås her i proposisjonen.

Departementet vil komme tilbake til gjennomføringen av de krav til eier og operatør av transmisjonsystemet som følger av tredje energimarkedspakke. I den forbindelse tar departementet også sikte på å gi en nærmere omtale av reglene for utenlandsforbindelser som følge av forordning 714/2009/EF.

Det fremheves at lovendringen som foreslås i denne proposisjonen er forankret i norske energipolitiske hensyn, og departementet anser endringsforslaget for å være forenlig med EØS-avtalen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren, Audun Otterstad og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Odd Henriksen, Eirik Milde og Torhild Aarbergsbotten, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosia-

listisk Venstreparti, Olivia Corso Salles, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Prop. 98 L (2015–2016) Endringer i energiloven (utenlandskonsesjon) og forslag om endring av § 4-2 første ledd med sikte på at andre enn systemansvarlig kan eie og drive utenlandsforbindelser.

Komiteen støtter bygging av samfunnsøkonomisk lønnsomme utenlandsforbindelser. Disse bidrar til verdiskaping i det norske kraftsystemet samtidig som det gir forsyningsikkerhet i tørrår.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til Prop. 98 L (2015–2016) Endringer i energiloven § 4-2 første ledd, hvor det foreslås at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser kan gis til andre aktører enn den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse. Flertallet mener det vil være positivt at flere private aktører deltar i utbyggingen av utviklingskapasitet, og mener derfor at det er riktig å fjerne dagens eierskapsbegrensninger. Flertallet mener konkurranse bidrar til økt verdiskaping gjennom innovasjon og mer kostnadseffektiv utbygging av utenlandsforbindelser.

Flertallet legger videre til grunn at kravene til samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være like streng for alle søknader som underlegges konsesjonsbehandling uavhengig av hvem som søker. Flertallet legger til grunn at konsesjonsbehandlingen sikrer at det kun er prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme som tildeles konsesjon.

Flertallet vektlegger behovet for en kontrollert utvikling av infrastruktur for utveksling av elektrisk energi mellom Norge og utlandet. Flertallet viser til at myndighetene gjennom konsesjonsbehandlingen fremdeles skal ha kontroll over hvilke prosjekter som skal gis konsesjon. Flertallet legger til grunn at eventuelle ekstraordinære inntekter fra utenlandsforbindelser eid av andre aktører enn den systemansvarlige bør tilfalle fellesskapet.

Flertallet mener at nettkostnader på land kan dekkes gjennom anleggsbidrag, og at kostnadene knyttet til selve utenlandsforbindelsen heller ikke bør belastes nettkundene. Flertallet legger til grunn at en grundig gjennomgang og en helhetlig avveining av samfunnets kostnader og nytte fortsatt skal ligge til grunn for vurdering av om konsesjon skal gis.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre fremmer på den bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte redegjøre for hvordan eventuelle ekstraordinære inntek-

ter fra utenlandsforbindelser eid og drevet av andre aktører enn den systemansvarlige, kan tilfalle fellesskapet.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet de Grønne viser til at med dagens regime hvor Statnett som systemansvarlig står for norsk eierskap og drift av disse forbindelsene, blir inntektene tilbakeført til kundene i transmisjonsnettet gjennom redusert nettleie, jf. brev fra statsråden til komiteen datert 29. august 2016.

Disse medlemmer viser til at det i Prop. 98 L (2015–2016) ikke gis noen føringer på hvordan pengestrømmene i fremtidige utenlandsforbindelser hvor systemansvarlig ikke står som eier, vil bli regulert. Dette er store summer som under dagens regelverk bidrar til bl.a. å skjerme norske transmisjonsnettkunder fra kostnader med nettførsterkninger i tilknytning til utenlandsforbindelsene. I brev til komiteen datert 29. august 2016 opplyser statsråden at:

«Etter dagens regelverk kan nettselskapet ved investeringer i masket nett kun fastsette anleggsbidrag i ekstraordinære tilfeller.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at dette er det gjeldende regelverk som disse medlemmer må legge til grunn i sin saksbehandling av lovendringsforslaget. Med den foreslåtte lovendring og med dagens bestemmelser om anleggsbidrag i masket nett er det derfor all grunn til å frykte at kostnader med nødvendig nettførsterkning i tilknytning til nye utenlandsforbindelser vil falle på kundene i transmisjonsnettet, mens inntektene fra drift av forbindelsen vil gå til eierne av forbindelsen.

Disse medlemmer viser til at det er snakk om store inntekter. Totalt for perioden 2013–2015 ble 2 250 mill. kroner i inntekter fra utenlandsforbindelsene tilbakeført til kundene i transmisjonsnettet gjennom redusert nettleie, jf. statsrådets brev til komiteen av 28. september 2016. Den høye inntjeningen på slike forbindelser vises også i tallene for NorNed-kabelen, jf. statsrådets brev til komiteen av 29. august 2016, hvor det heter:

«Ved utgangen av 2015 var Statnetts andel av de akkumulerte bruttoinntektene på NorNed-kabelen om lag 2 590 millioner kroner. Statnett opplyser at om lag 590 millioner kroner er tilbakeført kundene i transmisjonsnettet gjennom redusert nettleie. De resterende 2 000 millioner kronene har gått til å dekke akkumulerte avskrivninger og avkastning på kapital, løpende drift- og vedlikeholdskostnader og finanskostnader.»

Disse medlemmer viser til at EU i forordning 714/2009 setter strenge rammer for unntak fra bestemmelser om eiermessig skille, regler for tariffering og bruk av flaskehalsinntekter når det gjelder mellomlandsforbindelser. Regjeringens forslag gjør i realiteten det som er unntak i EU til å bli regelen i Norge uten at det foreligger noen vurdering av hvilke konsekvenser dette vil få.

Disse medlemmer merker seg at Statnetts rolle i et fremtidig regime hvor de skal vurdere og bistå kommersielle kabelprosjekter samtidig som de skal konkurrere med andre aktører om eierskap til utenlandsforbindelser, i liten grad klargjøres av departementet, mens en rekke høringsinstanser har tungtveiende merknader som peker på behovet for dette. Disse medlemmer vil peke på at Statnetts rolle som forvalter av hele transmisjonsnettene inkludert utenlandsforbindelser, endres betydelig når de også skal opptre som konkurrent til privateide forbindelser.

Disse medlemmer viser til at Norge har hatt kraftutveksling med naboland siden 60-tallet, og at utvekslingskapasiteten per i dag er 20 pst. av produksjonskapasiteten. Utbygging av nye forbindelser gir store virkninger for kraftsystemet og bakenforliggende nett. De nye kablene til Tyskland og Storbritannia vil øke overføringskapasiteten opp til 30 pst., det dobbelte av det EU har satt som mål innen 2030.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil peke på at nye forbindelser inn i de samme markedene hvor en allerede har etablerte utenlandsforbindelser, svekker lønnsomheten og verdien i de eksisterende forbindelsene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til departementets antagelse om at «et mer mangfoldig aktørbilde vil kunne drive frem prosjekter for sammenlikning og i konkurranse med hverandre» og vil peke på at dagens lovverk ikke er til hinder for at andre aktører enn systemansvarlig kan «drive frem prosjekter» og mener at en lovendring med denne begrunnelsen er helt unødvendig.

Disse medlemmer merker seg også at mens regjeringen har store forventninger til positive effekter av konkurranse på dette feltet, går Konkurransetilsynet i sitt hørings svar mot den foreslåtte lovendring og mener at

«retten til å eie og drive utenlandsforbindelser bør reserveres en systemoperatør som Statnett for å sikre samfunnsøkonomisk effektiv drift og utbygging.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enig i regjeringens betraktning slik den fremkommer i Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030, om at «det er behov for å høste erfaringer og gjøre grundige analyser før utvekslingskapasiteten økes ytterligere».

Disse medlemmer viser også til at det europeiske kraftmarkedet gjennomgår store endringer, som også innebærer at rammebetingelsene og det økonomiske fundamentet for utenlandsforbindelser endres. Disse medlemmer ser derfor ingen grunn til å gjøre endringer i lovverket vedrørende eierskap og drift på det nåværende tidspunkt. De foreliggende endringsforslagene vil etter disse medlemmers oppfatning kunne føre til at kundene i det norske transmisjonsnettene påføres store kostnader med nettførsterkninger for å realisere utenlandsforbindelser hvor overskudd av inntektsstrømmen går rett til eierne i stedet for som nå til kundene i transmisjonsnettene i tillegg til at verdien av de eksisterende forbindelsene reduseres. Lovendringene vil videre kunne føre til behov for omorganisering og byråkratisering av Statnetts rolle.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn avvise regjeringens forslag om endringer i energiloven § 4-2.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne konstaterer likevel at det er flertall i Stortinget for disse endringene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener at en rekke avklaringer må gjøres før en lovendring vil gi det resultat som flertallet peker på som målsetting. Regler for regulering av dekning av kostnader i sentralnettene både på drift og investeringer som følge av nye utenlandsforbindelser, regler for regulering av inntekter fra forbindelsene, avklaring av regelverk for eiermessig skille mellom produksjon og transmisjon, og avklaring av Statnetts rolle og organisering som følge av at de ikke lenger er monopolist med kun et samfunnspolitisk oppdrag, må komme på plass før lovendringen trer i kraft.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om regler for regulering av dekning av kostnader i sentralnettene både på drift og investeringer som følge av nye utenlandsforbindelser.»

ser, regler for regulering av inntekter fra forbindelsene, regelverk for Eiermessig skille mellom produksjon og utenlandsforbindelser, og avklaring av Statnetts rolle og organisering i forhold til private utenlandsforbindelser, slik at Stortinget kan behandle disse før en lovendring i energiloven § 4-2 trer i kraft.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til sine merknader om utenlandskabler i Innst. 401 S (2015–2016) ved behandlingen av Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring.

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne vil understreke viktigheten av at vi får en utbygging av kabler til kontinentet og Storbritannia som ivaretar samfunnsøkonomiske hensyn, og som bidrar til nasjonal verdiskaping. Europas mulighet for å lykkes på sin store satsing for å øke sin fornybare energiproduksjon vil være avhengig av at de løser utfordringen knyttet til å sikre energiforsyningen i perioder hvor vinden ikke blåser og solen ikke skinner. Et tettere integrert distribusjonsnett for elektrisitet vil kunne være avgjørende for å sikre dette. Dette medlem vil derfor understreke viktigheten av en aktiv norsk holdning knyttet til ytterligere satsing på utenlandskabler. En slik satsing vil også kunne bidra til nasjonal næringsutvikling og arbeidsplasser.

Dette medlem er oppmerksom på at dagens organisering kan medføre at lønnsomme kabelprosjekter ikke realiseres. Samtidig er statlig eierskap til infrastruktur av stor samfunnsmessig betydning et viktig premiss som bidrar til å sikre rasjonelle strukturer hvor forskjellige aktører ikke diskrimineres, og hvor de samfunnsmessige konsekvensene av forslag er grundig vurdert.

Dette medlem er imidlertid opptatt av å få fortgang i kabelutbyggingen til kontinentet. Dette medlem vil derfor oppfordre regjeringen til å være mer aktiv i dens krav overfor Statnett for å sikre ytterligere kabelutbygginger.

Dette medlem avviser regjeringens forslag om endringer i energiloven § 4-2.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen på egnet måte redegjøre for hvordan eventuelle ekstraordinære inntekter fra utenlandsforbindelser eid og drevet av andre aktører enn den systemansvarlige, kan tilfalle fellesskapet.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råår Stortinget til å gjøre slike vedtak:

A.

vedtak til lov

om endringer i energiloven (utenlandskonsesjon)

I

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. skal § 4-2 lyde:

§ 4-2. (Utenlandsforbindelser)

For å eie eller drive utenlandsforbindelser som er omfattet av § 3-1, kreves særskilt konsesjon fra *departementet*. Ved vurderingen av om konsesjon bør gis, skal det legges vekt på prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, forholdet til eventuelle konkurrerende prosjekter og transparente og ikke-diskriminerende hensyn for øvrig.

Departementet kan i konsesjonen fastsette vilkår for handel som innebærer bruk av utenlandsforbindelsen. I konsesjonen kan det for øvrig settes andre vilkår som er påkrevet av allmenne hensyn. Krav som følger av EØS-avtalens regler om grensekryssende krafthandel, må være *oppfylt*.

For mindre utenlandsforbindelser til lokal forsyning i *grenseområder* kan det gjøres en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis. Vilkår i konsesjonen kan tilpasses forbindelsens lokale karakter.

II

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

B.

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om regler for regulering av dekning av kostnader i sentralnettet både på drift og investeringer som følge av nye utenlandsforbindelser,

regler for regulering av inntekter fra forbindelsene, regelverk for eiermessig skille mellom produksjon og utenlandsforbindelser, og avklaring av Statnetts rolle og organisering i forhold til private utenlandsforbindelser, slik at Stortinget kan behandle disse før en lovendring i energiloven § 4-2 trer i kraft.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 11. oktober 2016

Ola Elvestuen

leder

Per Rune Henriksen

ordfører

