

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

www.e-co.no

Dato: 16.11.2012

Vår ref.:

Side: 1 av 7

Høring - Endringer i energiloven - Utenlandsforbindelser

Det vises til brev fra Olje- og energidepartementet (OED) datert 18.09.2012 og høringsnotat med forslag til endringer i energiloven § 4-2 om utførelse og innførelse av elektrisk energi. Høringsfrist er 16.11.2012.

1. Kort om E-CO Energi

E-CO Energi (E-CO) er Norges nest største kraftprodusent med en middelproduksjon på ca. 10 TWh per år. Selskapet er heleid av Oslo kommune og har kraftanlegg i store deler av Sør-Norge. E-COs kjernevirksomhet er eierskap, drift og utvikling av vannkraftanlegg.

E-CO er deleier i NorthConnect KS sammen med Scottish and Southern Energy, Agder Energi, Lyse og Vattenfall. NorthConnect fremla den 17.02.2011 melding om igangsatt planlegging av en høyspent likestrømsforbindelse (HVDC) mellom Storbritannia og Norge. Meldingen omfatter tiltak i sjø på norsk territorium og nødvendige landanlegg. I medhold av forskrift om konsekvensutredninger fastsatte Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) et utredningsprogram for den planlagte utenlandsforbindelsen den 26.09.2011.

2. Innledende bemerkninger

E-CO viser til høringsnotatet punkt 1 der det fremgår at OED foreslår endringer i energiloven § 4-2 for å bringe bestemmelsen i samsvar med EØS-rettens krav. Departementet foreslår blant annet endringer i bestemmelsens ordlyd som ytterligere klargjør hva som er konsesjonspliktig, hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderingen av om utenlandskonsesjon skal gis, og hva som reguleres i henholdsvis anleggs- og utenlandskonsesjonene. Det foreslås også at kun systemansvarlig (Statnett) eller foretak hvor systemansvarlig har bestemmende innflytelse skal kunne få utenlandskonsesjon til å eie og drive utenlandskabler.

E-CO vil innledningsvis påpeke at vi er positive til at OED ønsker å bringe energiloven i samsvar med EØS-rettens krav. Etter vår vurdering går imidlertid OED lengre enn det som er nødvendig for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser. OEDs forslag inneholder nye bestemmelser om eierskapsbegrensninger som kan få vesentlige økonomiske, administrative eller andre konsekvenser.

E-CO vil under punkt 3 kommentere de enkelte elementene i lovforslaget.

3. E-COs innspill til de enkelte lovforslagene

3.1 Til endringen i § 1-4

E-CO har ingen merknader til forslaget.

3.2 Til § 4-2 første ledd, første punktum

E-CO er positive til forslaget og er enig i at endringen er en klargjøring i forhold til EØS-regelverket.

3.3 Til § 4-2 første ledd, annet punktum

Det foreslås et nytt annet punktum med følgende ordlyd:

«Konsesjon kan bare gis til den systemansvarlige etter § 6-1 eller til foretak hvor den systemansvarlige etter § 6-1 har bestemmende innflytelse.»

I merknadene til bestemmelsen står det:

«Med bestemmende innflytelse menes direkte eller indirekte kontroll over mer enn halvparten av kapitalen og stemmene i selskapet.»

I høringsnotatet punkt 3.1 står det:

«Dette kravet retter seg mot alle deler av forbindelsen under norsk jurisdiksjon, og skal sikre at den systemansvarlige er involvert på eiersiden i alle prosjekter som gis konsesjon. Kravet er i tråd med hva som har vært praktisert og ansett som den foretrukne løsningen i Norge.»

E-CO viser til at gjeldende energilov ikke inneholder noen eierbegrensning for utenlandskabler. Det er heller ikke utarbeidet forskrifter til energiloven som sier noe om dette.

E-CO er uenig i at den foreslåtte eierskapsbegrensningen «er i tråd med hva som har vært praktisert», jf. høringsnotatet punkt 3.1. Det vises til at eksisterende kabelforbindelser mellom Norge og våre naboland både har vært utviklet av Statnett og av andre aktører. Det vises i denne sammenhengen også til *Energiutredningen* NOU 2012:9 punkt 13.7.3 *Utenlandsforbindelser*, der det bl.a. henvises til private aktørers pågående arbeid med utenlandsforbindelse mellom Norge og Storbritannia (NorthConnect). Det vises også til at NVE de facto fastsatte utredningsprogram for NorthConnect av 26.09.2011, som nevnt under punkt 1 over.

E-CO fremhever etter dette at både private aktører og offentlige myndigheter har opptrådt under forutsetning av at det etter gjeldende rett ikke er noen eierskapsbegrensning for utenlandskabler. Det er derfor uriktig at den foreslåtte eierskapsbegrensningen «er i tråd med hva som har vært praktisert».

E-CO stiller seg undrende til formuleringen om at den foreslåtte eierskapsbegrensningen er «ansett som den foretrukne løsningen i Norge» jf. høringsnotatet punkt 3.1. Som nevnt over er det ikke inntatt noe slikt krav i lov eller forskrifter, og det er i forarbeidene til gjeldende

energilov ikke uttalt noe om hva som anses som den foretrukne løsningen i Norge. Det vises bl.a. til Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) punkt 3.4.7.2, der det står som følger:

«Nord Pool og Statnett har i dag konsesjon for tilrettelegging av all fysisk kraftutveksling med Sverige, Finland, Danmark og Russland. Kraftutvekslingen er basert på Nord Pools markedspriser. En egen konsesjon med gyldighet til 31.12.2002 er gitt et norsk kraftselskap for utvekslingen med Russland. Videre er det gitt konsesjon til norske kraftselskaper for to kraftutvekslingsavtaler basert på nye kabler til henholdsvis Tyskland og Nederland. Disse to kraftutvekslingsavtalene er notifisert til EU-kommisjonen.»

Som nevnt over foreligger det heller ikke noen entydig praksis. Etter E-COs kunnskap har OED ikke utarbeidet retningslinjer for offentlig myndighetsutøvelse der en slik foretrukken løsning er beskrevet. Etter vår vurdering er det etter gjeldende rett ikke angitt hva som er den foretrukne løsningen i Norge.

E-CO mener etter dette at bestemmelsen i § 4-2 første ledd, annet punktum ikke er en videreføring eller presisering av gjeldende rett, men en bestemmelse med nytt materielt innhold. Vi etterlyser derfor en nærmere utredning av lovforslagets konsekvenser, jf. Utredningsinstruksen kap 2. Vi kommer tilbake til dette under punkt 4.

E-CO fremhever videre at den foreslåtte eierskapsbegrensningen ikke er nødvendig for å implementere EU's tredje energimarkedspakke i norsk rett. Det vises til forordning for grenseoverskridende infrastruktur (Reg. 714/2009), der det er gitt et klart unntak fra hovedregelen i eldirektiv III artikkel 9 om hvem som kan eie transmisjonssystem. Eksistensen av unntaksbestemmelsen i forordningen viser at det ikke er nødvendig å begrense adgangen til å kunne eie og drive utenlandskabler til den systemansvarlige eller foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse. Eksempelvis har Storbritannia og Tyskland benyttet seg av dette unntaket, jf. punkt 5 under.

Avslutningsvis stiller E-CO spørsmål om lovforslaget kan være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, da det kan stilles spørsmål om det vil medføre en restriksjon på den frie kapitalbevegeligheten, jf. EØS-avtalen artikkel 40, og om restriksjonen går lenger enn nødvendig, jf. proporsjonalitetshensynet.

3.4 Til § 4-2 første ledd, tredje punktum

E-CO er positive til forslaget om at de sentrale elementene som skal vektlegges i konsesjonsvurderingen nedfelles i lovteksten. Etter vår vurdering er det den konkrete vurderingen og vektleggingen i den enkelte konsesjonssak som bør være avgjørende, ikke hvem som er involvert på eiersiden i prosjekter som gis konsesjon.

3.5 Til § 4-2 annet ledd

E-CO har ingen merknader til forslaget og legger til grunn at endringen er en klargjøring i forhold til EØS-regelverket.

3.6 Til § 4-2 tredje ledd

E-CO har ingen merknader til forslaget.

3.7 Til § 4-2 fjerde ledd

E-CO har ingen merknader til forslaget.

4. Manglende konsekvensutredning

Som nevnt under punkt 3 mener E-CO at lovforslaget § 4-2 første ledd, annet punktum er en bestemmelse med nytt materielt innhold som krever en konsekvensutredning, jf.

Utredningsinstruksen kap. 2. Vi er således uenig i at forslaget om at konsesjon bare kan gis til den systemansvarlige eller til foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse, ikke fører med seg noen vesentlige økonomiske konsekvenser, jf. høringsnotatet punkt 5.

E-CO finner det utvilsomt at en ny bestemmelse om at Statnett skal ha kontroll på all utvikling og utbygging av utenlandsforbindelser til/fra Norge vil få en rekke konsekvenser. Det vises bl.a. til at lovforslaget vil innebære at eksisterende utenlandskabelprosjekter som er initiert av andre enn Statnett må kanselleres, med mindre Statnett bringes inn som samarbeidspartner, og da i en posisjon som gir Statnett bestemmende innflytelse over eierskapet. Dette gjelder det pågående arbeidet med utenlandsforbindelse mellom Norge og Storbritannia (NorthConnect), hvor eierne har pådratt seg ikke ubetydelige kostnader til konsekvensutredninger etter at NVE fastsatte utredningsprogram.

E-CO viser til Utredningsinstruksen punkt 2.3.1 «Økonomiske og administrative konsekvenser» og etterlyser en analyse og vurdering av økonomiske konsekvenser.

Instruksen fastslår som følger:

«En analyse av de økonomiske og administrative konsekvensene skal alltid inngå i saken.

Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.»

E-CO etterlyser også en analyse og vurdering av «Andre vesentlige konsekvenser», jf. instruksens punkt 2.3.2, herunder en overordnet vurdering av de hensyn som taler for/mot at det innføres slike eierskapsbegrensninger som foreslått.

5. E-COs generelle vurderinger

E-CO mener at forslaget om eierskapsbegrensninger for utenlandsforbindelser ikke er nødvendig for å implementere EUs tredje energimarkedspakke i norsk rett, jf. våre merknader til § 4-2 første ledd, annet punktum, under punkt 3.3. Spørsmålet om å innføre eierskapsbegrensninger er følgelig et nasjonalt anliggende, forutsatt at norsk lov ikke medfører brudd på EØS-avtalen artikkel 40 og går lenger enn nødvendig, jf. punkt 3.3. Vårt innspill til den rettspolitiske vurderingen følger under.

E-CO er som nevnt under punkt 3.4 positive til forslaget om at de sentrale elementene som skal vektlegges i konsesjonsvurderingen nedfelles i lovteksten. Lovforslaget § 4-2 første ledd, tredje punktum lyder som følger:

«I 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.»

Som det fremgår av merknadene til bestemmelsene vil en rekke hensyn vektlegges i den samfunnsøkonomiske vurderingen, slik som forsyningsikkerhet, ressursforvaltning, konsekvenser for systemdrift, valg av handelsløsning, prosjektets lønnsomhet, innenlandske nettinvesteringer, produsent- og konsumentoverskudd, miljøhensyn, virkninger på andre kabler og prioritering mellom ulike prosjekter, samt markedets virkemåte for øvrig. Etter vårt syn bør det avgjørende spørsmålet i konsesjonsvurderingen være vurderingen og vektleggingen av de lovpålagte hensynene, og i denne forbindelse bør det være av underordnet betydning hvem som bygger, eier og driver utenlandsforbindelsene. Vi mener at norske myndigheter gjennom denne bestemmelsen vil ha tilstrekkelig mulighet til å ivareta samfunnsmessige interesser i konsesjonsbehandlingen.

E-CO mener at forslaget om å innføre eierskapsbegrensninger skaper unødvendige og uheldige begrensninger for fremtidig utvikling av utenlandsforbindelser. Lovforslaget monopoliserer utviklingen av utenlandsforbindelser til Statnett, noe som kan hindre utarbeiding av gode prosjekter og forsinke gjennomføringen ved ikke å ta i bruk tilgjengelige ressurser i andre eierselskap.

E-CO viser til et økende behov i Europa for fleksibel produksjon, og at EU fokuserer på å legge til rette for økt utveksling av balanse- og reservetjenester mellom ulike land gjennom dypere integrasjon av markedene og infrastrukturutvikling. I aktuelle partnerland for kabler fra Norge synes regulatorene å foretrekke at kabler utvikles av frittstående selskaper med en kommersiell målsetting fremfor rene TSO-løsninger. Som nevnt i våre merknader til lovforslaget § 4-2 første ledd, annet punktum er det i flere land utviklet en praksis der bruk av EUs unntaksregel er foretrukket. I Storbritannia er det forbudt for National Grid å eie utenlandskabler direkte; kabler må settes opp som kommersielle prosjekter som betaler netttariffer til National Grid. Den tyske reguleren Bundesnetzagentur foretrekker også at utenlandskabler er organisert som kommersielle prosjekter. E-CO understreker viktigheten av at norske myndigheter legger til rette for fleksible løsninger, på samme måte som øvrige land i Europa.

E-CO mener det er betenkelig at Statnett skal ha monopol på eierskap og drift av utenlandskabler. Systemansvarligs hovedoppgave er å sikre balanse mellom produksjon og forbruk og sørge for en forsvarlig leveringssikkerhet i Norge. Likestrømsforbindelser til utlandet er store og komplekse prosjekter, og E-CO stiller spørsmål om systemansvarlig har en incentivstruktur og en kompetanseprofil som er tilpasset kabelprosjekter. Etter vår vurdering bør systemansvarligs primære fokus være det norske sentralnettet.

Statnett står overfor en dramatisk økning i investeringene i sentralnettet de neste 10 årene. Elsertifikatmarkedet sammen med Sverige og EUs 2020-mål er viktige drivere for utviklingen

av nett og produksjon. Denne målrettede politikken kan i Norden og i EU føre til betydelige endringer i energibruk og elforbruk. Statnett har nylig fremlagt en kraftsystemanalyse: «Sør-Norge og to nye kabler innen 2021». I denne analysen legger Statnett til grunn følgende premisser:

«Vi har vurdert hva som må til for å ha to kabler i drift med få eller ingen restriksjoner i systemet. Med det mener vi at det ikke skal være nedkjøring på kablene ved en driftsforstyrrelse, og at prisforskjellene mellom ulike prisområder skal være på samme nivå eller lavere enn i dag.»

Slik E-CO ser det, kan balansen mellom produksjonskapasitet og etterspørsel endres betydelig i de neste tiårene, slik at behovet for utvekslingskapasitet overstiger Statnetts konservative konklusjoner. Statnetts plan for to nye kabler innen 2021 er konservativ i to perspektiver. For det første er forskjellige scenarier for markedsutviklingen svakt analysert, og analysen beskriver ikke omfanget av tvungen nedregulering av ny fornybar produksjon i ulike scenarier - med tilhørende økonomiske tap. E-CO mener at en analyse av forsyningssikkerheten burde inneholde følgende alternative forutsetning: *kabler forutsettes å ha en kapasitetsutnyttelse i henhold til markedspriser i begge ender kombinert med en forutsetning om at utvekslingens utnyttelse justeres når forsyningssikkerhet ikke er akseptabel - enten i det norske nettet eller i det tilkoblede nett i utlandet.* Markedsutviklingen kan bli slik at det samfunnsøkonomisk blir behov for flere kabelprosjekter enn Statnetts vurdering tilsier. I en slik situasjon vil det være en fordel om alternative miljøer og interessenter har utredet og planlagt andre kabelprosjekter, slik at myndighetene kan vurdere en større portefølje av muligheter enn Statnetts plan. Det er behov for en konsekvensanalyse av om lovendringsforslaget kan føre til et nivå med redusert engasjement og utredningsarbeid i forbindelse med kabelprosjekter og eventuelle negative samfunnsøkonomiske konsekvenser i den sammenheng. I en slik analyse bør også analyseres nærmere hvilke samarbeidsparter som er aktuelle i nabolandene og om lovendringen øker eller reduserer sannsynligheten for å virkeliggjøre samarbeidsmodeller med utenlandske parter.

E-CO mener at lovforslaget vil begrense muligheten for norske vannkraftprodusenter til å møte Europas etterspørsel etter fornybar og fleksibel kraft. Elsertifikatmarkedet som ble innført fra 2012 vil sannsynligvis bidra til et betydelig kraftoverskudd i Norden. Utenlandsforbindelser vil øke verdiskapingspotensialet for norsk kraftproduksjon. E-CO stiller spørsmål ved om Statnett har ressurser og kapasitet til alene å realisere fremtidige utenlandskabler i lys av alle investeringene som skal gjøres i det innenlandske sentralnettet de nærmeste årene. E-CO frykter at de foreslåtte eierskapsbegrensningene vil føre til redusert utbyggingstakt av nødvendige utenlandskabler.

E-CO anbefaler etter dette at energiloven bør åpne for at utenlandsforbindelser også kan bygges ut og finansieres av frittstående selskaper, hvor også Statnett kan delta. En slik løsning vil fremme fleksibilitet og bidra til kostnadseffektiv utbygging og optimal drift av utenlandsforbindelsen.

6. Avslutning

E-CO mener at lovforslaget § 4-2 første ledd, annet punktum er en bestemmelse med nytt materielt innhold som krever en konsekvensutredning etter Utredningsforskriften kap. 2. Vi etterlyser en økonomisk analyse og vurdering av forslaget om at konsesjon bare kan gis til


den systemansvarlige eller til foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse. Vi etterlyser også en overordnet analyse og vurdering av de hensynene som taler for/mot å innføre en eierskapsbegrensning som foreslått.

E-CO anmoder OED om ikke å innføre eierskapsbegrensninger i energiloven. Dette er ikke nødvendig for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser. Energiloven bør åpne for at frittstående aktører kan bygge, eier og drive utenlandsforbindelser på lik linje med den systemansvarlige, og at de lovpålagte hensynene i foreslått § 4-2 første ledd, tredje punktum tillegges avgjørende vekt i konsesjonsvurderingen.

Med vennlig hilsen
E-CO Energi AS



Tore Olaf Rimmereid
Administrerende direktør

for 
Per-Arne Torbjørnsdal
Direktør for forretningsutvikling