

Det kgl. Olje- og energidepartement
Energi- og vannressursavdelingen
Att: Avdelingsdirektør Trond Ulven Ingvaldsen/
Underdirektør Olav Boge
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Agder Energi
Post: Postboks 603 Lundsiden, 4606 Kristiansand
Besøk: Kjøita 18, 4630 Kristiansand
Telefon: 38 60 70 00
Telefaks: 38 60 70 01
E-post: firmapost@ae.no
Org nr.: NO 981 952 324 MVA
www.ae.no

DERES REF.:

VÅR REF.:
249171/v1

DATO:
14.11.2012

Foreslåtte endringer i energiloven - høringsvar fra Agder Energi

1. Innledning

Olje- og energidepartementet (OED) har i høringsnotat av 18. september 2012 foreslått endringer i energiloven. Endringene omfatter nye bestemmelser som trekker opp grensene for hva som krever utenlandskonsesjon og hvilke kriterier som skal legges til grunn. Endringene omfatter også et forslag om at bare systemoperatøren (i Norge Statnett SF), eller foretak der systemoperatøren har bestemmende innflytelse, skal kunne få konsesjon til å eie og drive utenlandsforbindelser.

Agder Energi oppfatter den mer lovtekniske endringen som ryddig og uproblematisk. Vårt høringsvar omhandler derfor de eierskapsbegrensninger som ligger i forslaget om at bare Statnett, eller foretak der Statnett har bestemmende innflytelse, skal kunne eie og drive utenlandsforbindelser.

En del av grunnlaget for vårt høringsvar er to vedlagte utredninger.

Den ene utredningen er en vurdering fra Advokatfirmaet Thommessen omkring lovforslagets forhold til EØS/EU-retten. Bakgrunnen for utredningen er at OED i innledningen til høringsnotatet hevder at formålet bak de foreslåtte endringer i energilovens § 4-2 er "å bringe bestemmelsen fullt ut i samsvar med EØS-rettens krav".

Den andre utredningen er en gjennomgang fra Thema Consulting Group. Den omfatter for det første en gjennomgang av reguleringen av utenlandsforbindelser i EU-land det er relevant å sammenligne med Norge, med andre ord hvordan medlemslandene selv forholder seg til EU-retten. Videre inneholder den en historisk gjennomgang av hvordan utenlandsforbindelser er blitt initiert og realisert. Dette er relevant dels fordi OED hevder at lovendringen egentlig bare er en formalisering av en rolle Statnett allerede har, og dels er dette relevant når en skal vurdere hvilke konsekvenser den foreslåtte lovendringen vil få.

2. Agder Energis hovedsynspunkter

Begrunnelsen for de foreslåtte eierbegrensningene hviler på sviktende grunnlag:

- De har ingen begrunnelse i EØS-retten generelt, eller i den tredje energimarkedspakken spesielt.
- De bryter med intensjonen i unntaksforordningen i EUs energilovgivning.
- De innebærer en unødvendig og dermed rettsstridig restriksjon på retten til fri kapitalbevegelse i EØS.

Innføring av disse eierbegrensningene vil medføre uheldige konsekvenser, herunder:

- De vil formalisere et statlig monopol på utenlandsforbindelser som går på tvers av praksis i de fleste medlemslandene.
- De vil vesentlig utvide den stilling Statnett har, i forhold til hva som er praksis og politikk i dag.
- De vil innebære et statsmonopol som er lite egnet til å løse de oppgaver norsk energisektor står overfor, og som snarere vil kunne bidra til å redusere verdien av eksisterende kraftproduksjon og redusere planlagte investeringer i norsk kraftproduksjon.
- De vil innebære et negativt signal om Norges rolle og bidrag i realiseringen av felles europeiske energi- og klimaforpliktelser.

På bakgrunn av det ovennevnte og den utdypede drøfting i dette høringssvaret er det vår anbefaling at regjeringen ikke går inn for de foreslåtte eierskapsbegrensninger som vil gi Statnett SF eller de foretak der Statnett SF har bestemmende innflytelse, monopol på å bygge, eie og drive utenlandsforbindelser.

I det følgende har Agder Energi utdypet sine hovedsynspunkter.

3. Utdypning av Agder Energis hovedsynspunkter

- A. *Det er uriktig at de foreslåtte eierbegrensningene må til for å komme i samsvar med EØS-rettens krav, herunder EUs tredje energimarkedspakke, slik OED hevder.*

OED begrunner lovendringene med henvisning til EØS-retten generelt, og spesifikt med at de vil være *"i tråd med EUs tredje energimarkedspakke"*. Faktum er at EUs tredje energimarkedspakke og EØS-retten for øvrig gir rom for helt andre og mer fleksible modeller enn det lovforslaget fra OED gjør:

I eldirektiv III er hovedregelen at transmisjonssystemer skal eies av en TSO, en systemoperatør. Samtidig har en rekke medlemsland flere systemoperatører, herunder også privateide og børsnoterte, som er underlagt den samme reguleringen. Gitt at Norge kun har én systemoperatør, Statnett SF, vil de foreslåtte eierskapsbegrensningene innebære opprettelse av en statlig norsk monopolordning. Dette kan ikke begrunnes i den tredje energimarkedspakken eller EØS-retten for øvrig. I henhold til EØS-retten har Norge anledning til å velge flere eierskapsmodeller, men disse må ivareta hensynet til eiermessig skille mellom nett og produksjon i samsvar med krav i tredje energimarkedspakke.

De foreslåtte eierbegrensningene bryter dessuten med intensjonen bak unntaksordningen i forordningen om grenseoverskridende infrastruktur, som åpner for at også aktører uten tilknytning til systemoperatøren(e) skal kunne eie og drive utenlandsforbindelser. Det er i unntaksordningen gitt et eksplisitt unntak fra hovedregelen om at systemoperatører skal eie og drive utenlandsforbindelser. Dette dreier seg om såkalte *"merchant cables"*, og viser klart at det fra EUs side er ønskelig med et innslag av private eller offentlig eide kommersielle aktører i realiseringen av nye utenlandsforbindelser.

I lovforslaget fra OED refereres det til unntaksordningen, men det framgår samtidig av forslaget at OED mener denne vil ha liten betydning i Norge *"i lys av kravet om systemansvarliges eierskap i forbindelsen, eller bestemmende innflytelse i foretaket som gis konsesjon"*. OED er med andre ord fullt klar over at de foreslåtte eierbegrensningene bryter med intensjonen i unntaksforordningen. Det er derfor overraskende at OED begrunner de foreslåtte eierbegrensninger med behovet for å komme *"fullt ut i samsvar med EØS-rettens krav"*.

- B. *Ingen medlemsland har som følge av EU-retten eller den tredje energimarkedspakken innført tilsvarende eierbegrensninger som de OED foreslår skal gjøres gjeldende i Norge*

Gjennomgangen av hvordan EUs tredje energimarkedspakke er gjennomført i ulike medlemsland viser også at de foreslåtte eierbegrensningene ikke er nødvendige og ikke kan begrunnes i tredje pakke eller i andre EU/EØS-rettslige forpliktelser. Noen medlemsland har valgt systemoperatører til å stå for utbygging, eierskap og drift av

utenlandskablene, og noen land har valgt en ordning der det åpnes både for TSO-utbygging og utbygging på kommersielle vilkår ("merchant cables"):

I flere av landene som har utpekt systemoperatørene til å bygge, eie og drive utenlandsforbindelser er realiteten langt mer pragmatisk enn det OED foreslår for Norge. I Tyskland er det for eksempel fire systemoperatører, hvorav tre er børsnoterte aksjeselskaper. I Belgia er systemoperatøren børsnotert. I Østerrike er den ene TSOen børsnotert med 49 prosent, mens den andre har eierflertall i fylket Vorarlberg. I Nederland har statseide TenneT systemansvaret, men det er intet forbud mot at andre aktører kan bygge likestrømsforbindelser til utlandet. Det er kun tre EU-land som skiller seg ut med nasjonale monopoler (Sverige, Frankrike og Belgia), men årsaken til dette ligger i historiske forhold, ikke i EUs tredje energimarkedspakke.

En annen illustrasjon er Storbritannia, der reguleringen innebærer et absolutt skille mellom innenlandsk nett og utenlandsforbindelser, som i praksis innebærer at TSOer ikke kan drifte og eie utenlandsforbindelsene direkte.

De foreslåtte eierskapsbegrensninger vil med andre ord gjøre at Norge skiller seg vesentlig fra den praksis hovedtyngden av medlemslandene opererer med.

- C. *De foreslåtte eierbegrensningene er en unødvendig restriksjon på retten til fri bevegelse av kapital som er nedfelt i EØS-avtalen, og dermed i strid med EØS-avtalen.*

De foreslåtte eierbegrensningene kan ikke begrunnes med at de er nødvendige av allmenne hensyn. De er sagt å skulle fremme en mest mulig effektiv og sikker kraftutveksling mellom Norge og utlandet, samt hensynet til "forsyningsikkerhet, miljø og ressursforvaltning". Disse hensyn er imidlertid fullt ut ivaretatt gjennom den omfattende konsesjonsbehandlingen som alle norske nettutbyggingsprosjekter er gjenstand for. I en slik konsesjonsbehandling er Statnett berettiget til å uttale seg om andre prosjekter, som dermed sikrer at forholdet mellom ulike prosjekter og sammenhengen i kraftsystemet vil være ivaretatt. Statnetts kapasitetsvurderinger av nettet i Sørlandsstudien, og de følger dette fikk for Tysklandskabelen NorGer, som var initiert av ikke-statlige aktører, illustrerer at konsesjonsbehandlingen allerede nå fullt ut ivaretar de hensyn OED ønsker å fremme med lovendringsforslaget. Dermed framstår forslaget som helt unødvendig for å fremme allmenne hensyn, og innebærer slik en unødvendig og derfor rettstridig restriksjon i forhold til retten til fri bevegelse av kapital.

- D. *De foreslåtte eierbegrensningene er ikke en formalisering av en rolle Statnett alt har, men vil utvide denne rollen vesentlig og svekke dynamikken i kraftutvekslingen innad i Norge og mellom Norge og andre land.*

De foreslåtte eierbegrensninger innebærer ut ifra dagens situasjon at bare Statnett eller foretak Statnett kontrollerer kan få konsesjon til å eie og drive utenlandsforbindelser. Det innebærer i seg selv at konsesjonssystemet blir mindre fleksibelt enn i dag. Innføring av informasjonsplikt fra aktører som planlegger nye utenlandsforbindelser vil, sammen med de foreslåtte eierbegrensninger og anledningen til å anvende overtredelsesgebyr, også utvide Statnetts kontrollregime vesentlig i forhold til dagens situasjon.

Videre: I tilknytning til arbeidet med Nettmeldingen, Meld. St. 14 (2011-2012), foreslo Statnetts styreleder i juni 2011 overfor OED at Statnett skulle gis enerett til å bygge og eie utenlandsforbindelser. Forslaget var den gang begrunnet med at det kunne "bidra til større arbeidsro og mindre konflikter mellom Statnett andre aktører". Dette forslaget ble ikke tatt til følge i Nettmeldingen, som fastholdt at "hovedregelen i både Norge og EU er at systemansvarlig for strømmettet tilrettelegger for kraftutvekslingen med andre land". Det heter videre i meldingen at "i utgangspunktet mener regjeringen at utenlandsforbindelser er en del av sentralnettet". Her er vil vi for øvrig minne om at Statnett ikke er eiere i sentralnettet, men at om lag 7 prosent av nettet eies av BKK Nett, SKL Nett, Lyse Elnett, Hafslund Nett med flere. Status er med andre ord at vi allerede har en situasjon der regionale kraftselskaper eier deler av sentralnettet, og at nettet driftes av Statnett i henhold til gjeldende reguleringer. Etter vår oppfatning er det ingen grunn til at man her skal skape et særuntak for utenlandsforbindelser.

Formuleringene i nettmeldingen er dekkende for den faktiske situasjonen fram til nå, og har åpnet for initiativer fra andre aktører, som for eksempel NorGer og NorthConnect. De har gitt rom for at Terje Riis-Johansen som olje- og energiminister i 2009 åpnet for samarbeid mellom Statnett og regionale selskaper om utbygging av utenlandsforbindelser, nettopp i tilknytning til NorGer. De har også gitt rom for en partnerskapsavtale om energi mellom statsminister Jens Stoltenberg og hans britiske kollega David Cameron, der NorthConnect er spesifikt nevnt som et av de kommersielle samarbeidsprosjektene mellom Norge og Storbritannia.

NorGer kunne ikke vært utviklet som prosjekt dersom Statnett hadde hatt de eierbegrensninger som nå foreslås, og NorthConnect som fortsatt er et lovende prosjekt, vil måtte avvikles dersom Statnett får den rolle OED ønsker.

De foreslåtte eierskapsbegrensningene innebærer derfor en vesentlig endring i den rolle Statnett har i dag, og vil lukke dagens mulighet for kommersielle initiativer.

- E. *Både et historisk perspektiv og et framtidsperspektiv viser at slike eierbegrensninger som OED foreslår i energiloven, ikke ville vært og ikke vil være et konstruktivt bidrag til forsyningssikkerhet, kraftbalanse eller kraftutveksling mellom land.*

Et nærhistorisk blikk på hvordan utenlandsforbindelser er blitt initiert og realisert, viser et sammensatt bilde av initiativtakere. Utenlandsforbindelser i Norden og mellom Norge og Nord-Europa for øvrig er gjennom de siste 20 årene i større grad initiert gjennom engasjementer fra kraftselskaper enn av systemoperatører. Statkraft, Vattenfall, E.ON og

regionale kraftselskaper i Finland og Norge har spilt en viktig rolle, både på initiativ og gjennomføring. Flere av utenlandsforbindelsene som er operative i Europa i dag ville ikke ha blitt realisert med en slik rolle OED ønsker for Statnett.

Om vi ser framover, er det flere gode grunner til ikke å gi Statnett den monopolrolle som vil være konsekvensen av de foreslåtte eierbegrensningene:

Den ene grunnen er praktisk, og handler om Statnetts kapasitet: Det vil være særdeles krevende for Statnett å løfte de store oppgavene som må gjøres i det norske sentralnettet for å fjerne flaskehals og oppgradere nettet, og samtidig ha kapasitet til å prosjektere og realisere et tilstrekkelig antall utenlandsforbindelser. Statnetts primær oppgave vil og må være oppgraderingen av det norske sentralnettet. Av dette følger at Statnett har utilstrekkelige insentiver og begrensede muligheter til å prioritere utenlandsforbindelser. Dersom Statnett eller selskap der Statnett har bestemmende innflytelse får enerett til å bygge, eie og drive utenlandsforbindelser, vil det med nødvendighet redusere en allerede svak framdrift i utviklingen av utenlandsforbindelser. Vi får da verken den forsyningssikkerhet eller den prisstabilitet som er nødvendig, og vi får en svært lang periode med kraftoverskudd som vil presse prisene. Det vil i sin tur ramme lønnsomhet og verdiskaping i en kraftbransje der selskapene i det store og hele eies av stat, fylkeskommuner og kommuner i Norge. Med andre ord reduseres verdien av statens direkte eierskap i kraftproduksjonen.

Den andre grunnen er mer gjennomgripende og prinsipiell: I et tidsperspektiv av 5-10 år framover er det to sikre størrelser som melder seg. For det første vil vi i Norden få et meget betydelig kraftoverskudd som følge av elsertifikatordningen, oppstart av et nytt stort finsk kjernekraftverk og oppgradering av svenske kjernekraftverk. For det andre utvikler det europeiske energimarkedet seg stadig raskere. Økt markedsintegrasjon og nye tiltak for å redusere klimautslipp gjør at behovet for fleksibel kraft på kontinentet og i Storbritannia vil øke framover. Av dette kan vi konkludere at utvekslingen av energi i og mellom hele Europa vil måtte øke. For å utløse nødvendig fleksibilitet i markedene vil det måtte utvikles nye markedsløsninger, som ennå ikke er på plass, men som vil bidra til å øke verdien av å tilby norsk, fleksibel vannkraft. Det vil med andre ord bli enda viktigere med utenlandsforbindelser framover, og vi mener at Norge, med vår unike tilgang til vannkraft, må ha en åpen og dynamisk tilnærming til hvordan vi skal håndtere kraftutvekslingen. Kraftprodusentene har langt sterkere insentiver til å drive fram nye verdiskapende markedsløsninger enn en systemoperatør hvis hovedoppgave er å sikre forsyningssikkerheten innad i Norge. De foreslåtte eierskapsbegrensningene, som ekskluderer produsentene, vil igjen bidra til å redusere verdien av norsk kraftproduksjon, og følgelig også redusere vårt bidrag til å løse klimautfordringene.

Nye inntektsmodeller for utenlandsforbindelser, som balanserer myndighetenes krav om regulert profitt med utbyggers investeringsrisiko er allerede under utvikling, blant annet i regi av den britiske energiregulatoren Ofgem. EU-kommisjonen har i sitt vedtak om unntak fra tredjepartsadgang for BritNed-forbindelsen mellom Storbritannia og Nederland fastsatt vilkår om maksimalt tillatt overskudd for kabeleieren (BritNed Development Ltd). En hovedmålsetting bak utviklingen av disse nye inntektsmodellene handler om å maksimere den samfunnsmessige verdiskapningen, og vi mener disse modellene derfor er spesielt relevante for vårt vannkraftdominerte kraftsystem.

Også i dette perspektivet vil det være galt å lovfeste et statlig monopol på en oppgave staten ikke kan og ikke bør løfte alene. Videre vil vi bemerke at vi anser at det er utenkelig at kommersielle aktører vil investere kapital i utenlandsforbindelser, så lenge det stilles krav om at Statnett SF skal ha dominerende kontroll i selskapet. Den regulatoriske og økonomiske risikoen knyttet til utenlandsforbindelser er rett og slett for høy til at rasjonelle aktører vil kunne foreta slike investeringer uten noen form for selskapsmessig kontroll. At lovforslaget gir rom for at andre aktører kan være minoritetsaksjonærer vil dermed ikke få noen praktisk betydning.

4. Om Agder Energi

Agder Energi er Norges tredje største energiprodusent med en gjennomsnittsproduksjon på 7,8 TWh årlig, som utgjør om lag seks prosent av kraftproduksjonen i Norge. Konsernets forretningsområder er organisert i en rekke datterselskaper, med omfattende virksomhet flere steder på Agder. I tillegg eier selskapet kraftstasjoner og overføringslinjer i Telemark og har medeiendomsrett til produksjonsanlegg i Rogaland.

Konsernet er eid av kommunene på Agder (54,5 %) og Statkraft Holding (45,5 %). Agder Energi er partner i kabelprosjektet NorthConnect, og var tidligere med på å etablere kabelprosjektet NorGer, som i dag er heleid av Statnett.

Med vennlig hilsen
Agder Energi AS

Tom Nysted, konsernsjef

