

26.juni 2013

Vedrørende endringer i tarifforskriften

1 Innledning

Formålet med endringene i forskrift 20. desember 2002 nr. 1724 om fastsettelse av tariffer mv. for bestemte innretninger (tarifforskriften) er å legge til rette for god ressursforvaltning i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. Et grunnleggende mål i ressursforvaltningen er at mest mulig av de samfunnsøkonomisk lønnsomme ressursene blir utnyttet.

Et viktig virkemiddel for å nå dette målet er å legge til rette for utvikling av helhetlige felles transportsystemer for gass, samt å sikre effektiv bruk av transportsystemene, blant annet gjennom lave kostnader. For å sikre slik effektiv bruk er adgangen til og avkastningen i systemene regulert av myndighetene.

Myndighetenes tariffpolitikk har blant annet kommet til uttrykk i forbindelse med tillatelser til anlegg og drift av gasstransportsystemer og i beskrivelse og omtale i en rekke meldinger og proposisjoner til Stortinget. Et viktig prinsipp i ressursforvaltningen har vært at mest mulig av fortjenesten skal tas ut på feltene og ikke i infrastrukturen. Siden midten av 1980-tallet har det vært lagt til grunn at tariffene skal gi en realavkastning på investeringer i gassinfrastruktur på om lag 7 pst. før skatt på totalkapitalen.

Rett til bruk av infrastruktur og vilkårene for slik bruk er regulert i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) og underliggende forskriftsverk. For bruk av innretninger for transport og behandling av naturgass er dette nærmere regulert i kapittel 9 i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften) og i tarifforskriften.

2 Departementets vedtak

Olje- og energidepartementet sendte 15. januar 2013 et forslag om endringer i tarifforskriften på høring. Forslaget gikk ut på å fastsette ny fast del av kapitalelementet (K-elementet) i tariffene for fremtidige avtaler om transport

og behandling av naturgass i Gassled. Forslaget omfattet de fleste tariffområdene i systemet. Det ble ikke foreslått endringer i tariffen for transportavtaler inngått før 2013. Høringsfristen ble satt til 15. mars 2013 med sikte på ikrafttredelse 1. mai samme år.

I høringsrunden mottok departementet høringsuttalelser fra oljeselskaper, deltakere i Gassled og aksjonærer og långivere til noen av disse, interesseorganisasjoner og myndigheter. I brev av 11. april 2013 opplyste departementet at det hadde mottatt omfattende høringsuttalelser og ville trenge noe mer tid for å forberede vedtak i saken. Departementet opplyste videre at det tok sikte på at endringer i tarifforskriften kunne tre i kraft 1. juli 2013. Departementet har nå ferdigbehandlet saken.

Departementet har fastsatt nye K-elementer i tariffene for fremtidige avtaler om transport og behandling av naturgass for størstedelen av innretningene i Gassled. Forskriften trer i kraft 1. juli 2013.

Departementets vedtak er endret på to punkter sammenlignet med det forslaget som har vært på høring. De nye tariffene gis virkning for volumer som transporteres eller behandles fra og med gassåret 2016 (dvs. fra 1. oktober 2016) under transportavtaler som blir inngått etter forskriftens ikrafttredelse 1. juli 2013. For gass som transporteres eller behandles før gassåret 2016 gjelder altså de samme tariffen som før forskriftsendringen trer i kraft også for avtaler som inngås etter ikrafttredelsen. Departementet har videre besluttet å ikke fastsette nye K-elementer for tariffområdene G (Kvitebjørn gassrør) og H (Norne gassrør).

Vedtaket innebærer en gjennomføring og videreføring av etablerte reguleringsprinsipper og langvarig forvaltningspraksis. Lavere tariffen vil legge til rette for god ressursforvaltning gjennom å stimulere til utnyttelse av samfunnsøkonomisk lønnsomme ressurser. Samtidig gis eierne en rimelig fortjeneste.

Nedenfor i pkt. 3 redegjøres det nærmere for vedtaket og departementets vurderinger. I pkt. 4 gjennomgås høringsinnspillene og departementets merknader til disse nærmere.

3 Redegjørelse for vedtaket og departementets vurderinger

3.1 Rettslig grunnlag for fastsettelse av tariffer i tarifforskriften

Petroleumsloven § 4-1 fastslår at utvinning av petroleum skal foregå på en slik måte at mest mulig av den petroleum som finnes i hver enkelt petroleumforekomst, eller i flere petroleumforekomster sammen, blir produsert. Utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper og slik at øding av petroleum eller reservoarenergi unngås.

Petroleumsloven § 4-8 gir departementet kompetanse til å regulere tariffer for tredjepartsbruk av innretninger som omfattes av petroleumsloven § 4-2 og 4-3, herunder Gassled. Petroleumsloven § 4-8, petroleumsforskriften kapittel 9 og tarifforskriften utgjør i dag reguleringsregimet for oppstrøms gassrørledningsnett, og gir grunnlag for en ressursforvaltning i samsvar med petroleumsloven § 4-1.

Petroleumsloven § 4-8 første ledd gir hjemmel til å pålegge eiere og brukere av innretninger å la andre få bruke innretningene (tredjepartsbruk) når det er hensiktsmessig ut fra hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn, jf. første ledd første punktum. Når det gjelder adgangen til oppstrøms gassrørledningsnett, følger adgangsretten direkte av første ledd annet punktum, mens første ledd tredje punktum fastslår at departementet gir nærmere regler ved forskrift og kan fastsette vilkår og gi pålegg for slik adgang i det enkelte tilfelle. Dette er nærmere regulert i petroleumsforskriften kapittel 9.

Departementet skal i henhold til petroleumsloven § 4-8 annet ledd første punktum godkjenne alle avtaler om tredjepartsbruk, med mindre departementet selv bestemmer noe annet. For så vidt gjelder oppstrøms gassrørledningsnett, er det fastsatt i petroleumsforskriften § 65 at avtaler ikke skal sendes departementet til godkjenning i det tariffene her er fastsatt i tarifforskriften og vilkårene for øvrig følger av en standard transportavtale som er godkjent av departementet. For oppstrøms gassrørledningsnett er det fastsatt prinsipper for tariffene i petroleumsforskriften § 63, mens selve tariffene altså er fastsatt i tarifforskriften.

Petroleumsloven § 4-8 gir departementet kompetanse både til å fastsette nye tariffer og til å endre tidligere fastsatte tariffer. Departementet har ved endring av tarifforskriften fastsatt nye, lavere tariffer for nye avtaler. Dette er

ikke en "endring" av tariffene i lovens forstand, jf. petroleumsløven § 4-8 annet ledd, siden tariffen for eksisterende transportavtaler ikke berøres.

Petroleumsløven § 4-8 gir departementet en generell kompetanse til å fastsette tariffen. I henhold til petroleumsløven § 4-8 annet ledd skal tariffastsettelsen sikre at prosjekter blir gjennomført ut fra hensynet til ressursforvaltning samtidig som eieren av innretningen gis en rimelig fortjeneste blant annet ut fra investering og risiko. Tariffene skal fastsettes slik at de sikrer god ressursforvaltning i tråd med de overordnede mål i petroleumsløven. Fastsettelsen av nye, lavere tariffen er et sentralt virkemiddel for å legge til rette for utvinning av samfunnsøkonomisk lønnsomme ressurser.

Petroleumsforskriften § 63 utfyller vilkåret i petroleumsløven § 4-8 om rimelig fortjeneste ved at kapitalelementet i tariffen skal fastsettes slik at eier kan forvente en rimelig avkastning på investert kapital. Departementet har i lang og fast forvaltningspraksis, som blant annet har kommet til uttrykk i en rekke stortingsmeldinger og -proposisjoner, tillatelser og merknader til petroleumsforskriften § 63, lagt til grunn at tariffene skal gi en realavkastning på om lag 7 pst. før skatt på totalkapitalen. Avkastningsgrunnlaget (totalkapitalen) er de historiske investeringene i den fysiske gassinfrastrukturen. Senere overdragelser av deltakerandeler mellom selskaper er uten betydning for avkastningsgrunnlaget. Hvilket vederlag som er avtalt mellom selgere og kjøpere av deltakerandeler i Gassled eller hvilke verdier som er lagt til grunn av de private partene for bytteforholdet ved innlemmelse av nye systemer i Gassled, er således ikke relevant for avkastningsgrunnlaget.

3.2 Nærmere om ressursforvaltningsmessige hensyn

Tariffregimet for gassinfrastrukturen på norsk sokkel har vært utformet på grunnlag av ressursforvaltningshensyn. Et viktig prinsipp i ressursforvaltningen er at mest mulig av fortjenesten skal tas ut på felt og ikke i infrastrukturen. Vedtaket om fastsettelse av nye tariffen i Gassled er en konkret oppfølging av dette.

God ressursforvaltning gjennom lave tariffen har vært et sentralt rammevilkår for utvikling og bruk av norsk gassinfrastruktur. Dette ble slått fast allerede i St. meld. nr. 46 (1986-87). I denne stortingsmeldingen ble det videre fremhevet at transport må sees på som et middel og ikke et mål i ressursforvaltningen og at infrastrukturen i minst mulig grad bør skape vridninger mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Disse hensynene har vært bærende for utviklingen og bruken av gasstransportssystemet. Dette er fremhevet i forarbeidene til

petroleumsloven og har vært gjentatt i en rekke senere stortingsmeldinger og -proposisjoner.

Lave tariffer gjenspeiler den lave samfunnsøkonomiske kostnaden av transport og behandling i Gassled, og fastsettelse av nye, lavere tariffer vil dermed gi større sammenfall mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske avveininger. Dette legger til rette for god ressursforvaltning.

Tariffnivået i Gassled er relevant for alle beslutninger som kan påvirke gassproduksjonen fra felt som er, eller funn som kan bli, tilknyttet Gassled. Dette gjelder både for gassfelt og oljefelt som inneholder gass og er relevant for beslutninger i alle faser av petroleumsvirksomheten; leting, utbygging, drift og haleproduksjon. Nye, lavere tariffer vil gi lavere kostnader og bidrar til utvinning av en større del av petroleumsressursene.

Utviklingen på norsk sokkel tilsier at tariffene i Gassled vil få økende betydning for ressursforvaltningen. En stor del av de ressursene som er minst kostnadskrevende å utvinne er allerede utvunnet. I nye områder lenger nord på sokkelen vil avstanden til markedet være større og transportkostnadene vil derfor isolert sett bli høyere. Dermed blir lavere tariffer i Gassled enda viktigere for god ressursutnyttelse.

For ressursforvaltningen er det viktig at reguleringen også gir insentiver til å utvikle infrastruktur. Et hovedanliggende for myndighetene er derfor å balansere behovet for lave tariffer mot behovet for et tariffnivå som gir insentiver til nye investeringer i infrastruktur. Når eierne på grunnlag av inngåtte transportavtaler vil oppnå den forutsatte avkastningen på historiske investeringer, tilsier de generelle ressursforvaltningshensyn at det fastsettes nye, lavere tariffer for nye transportavtaler.

3.3 Nærmere om oppnådd avkastning

Gassled består i dag av gasstransportsystemene som inngikk i Gassled ved etableringen 1. januar 2003 og transportsystemene som har blitt innlemmet i Gassled etter dette tidspunktet.

Gasstransportsystemene som inngikk i Gassled ved etableringen (de opprinnelige transportsystemene) er Norpipe, Vesterled, Statpipe, Zeepipe, Franpipe, Europipe II, Åsgard Transport og Oseberg Gas Transport. Ved etableringen av Gassled ble hvert enkelt selskap gitt en deltakerandel i det nye interessentskapet. Deltakerandelene ble basert på at hver deltaker skulle motta en forventet kontantstrøm med tilsvarende nåverdi som den de

kunne forvente å oppnå som deltaker i de opprinnelige systemene dersom Gassled ikke hadde blitt etablert. Verdien av de enkelte systemene ble på denne bakgrunn beregnet som en neddiskontert kontantstrøm basert på de tariffene som opprinnelig var fastsatt for de enkelte systemene og forventede fremtidige gassvolumer. Disse verdiene ble deretter lagt til grunn for bytteforholdene og deltakerandelene i Gassled.

Tariffnivået i de fleste opprinnelige systemene var fastsatt slik at det skulle gi eierne om lag 7 pst. realavkastning før skatt på totalkapitalen. For Statpipe, som fikk sin tillatelse før forvaltningspraksisen med 7 pst. avkastning ble etablert, var det forutsatt en høyere avkastning. Den kontantstrømmen som eierne kunne forvente fra disse systemene var dermed bestemt av en tariff basert på avkastningen som var forutsatt i de opprinnelige tillatelsene. Når man på grunnlag av denne kontantstrømmen beregnet bytteverdier i forbindelse med etableringen av Gassled, var dette således basert på forutsatt avkastning på de historiske investeringene. Disse verdiene ble nedfelt i etableringsavtalen for Gassled og reflektert i kapitaltariffene som ble fastsatt i tarifforskriften i 2002.

Gasscos beregninger viser at nåverdien av kapitaltariffinntektene for de opprinnelige transportsystemene fra 2003 til 2028, basert på inngåtte transportavtaler, vil overstige verdiene i etableringsavtalen. De opprinnelige transportsystemene vil dermed oppnå den avkastning som var forutsatt i tillatelsene.

Innlemmelser av øvrige systemer etter Gassled-etableringen i 2003 er¹: Kollsnes, anleggene for CO₂-fjerning på Kårstø, Langeled transportsystem, Tampen Link, Kvitebjørn gassrør, Norne gassrør, Etanor og Gjøa gassrør.

Ved fastsettelse av K-element for tariffområde E (Kollsnes) ble det lagt til grunn at de opprinnelige investorene i dette systemet oppnådde forutsatt avkastning ved at de fikk reservert all kapasitet i systemet. Kapitalelementet ble dermed satt til null. Investeringer i Kollsnes er derfor ikke inkludert i beregningene om oppnådd avkastning i Gassled.

Basert på inngåtte transportavtaler vil investeringene i Langeled-systemet oppnå en avkastning i tråd med prinsippene om 7 pst. realavkastning før skatt på totalkapitalen. For område F (Tampen Link), område G (Kvitebjørn gassrør), område H (Norne gassrør) og område I (Gjøa gassrør) vil en 7 pst. realavkastning før skatt på totalkapitalen ikke bli oppnådd med inngåtte transportavtaler.

¹ Økt kapasitet på Kårstø (DPCU II-prosjektet) er inkludert som en del av Gassled-etableringen, ettersom disse investeringene var forpliktet ved etableringen.

Oppsummert vil investeringer i de systemene som i dag utgjør områdene A-E i Gassled, inkludert Langeled-systemet, oppnå forutsatt avkastning basert på inngåtte transportavtaler. Områdene F – I vil, basert på inngåtte transportavtaler, oppnå en realavkastning lavere enn 7 pst.

Som redegjort for i høringsnotatet er det beregnet at alle områdene i Gassled fra oppstart av investeringer i Norpipe og fram til 2028 samlet vil oppnå en realavkastning før skatt på 10,5 pst, basert på inngåtte transportavtaler. For alle områder som det fastsettes nye lavere tariffer for, er det beregnet at det oppnås en realavkastning på historiske investeringer på minst 7 pst. innen 2028.

3.4 Nærmere om fastsettelse av nye tariffer

Lave tariffer gjenspeiler den lave samfunnsøkonomiske kostnaden av transport og behandling i Gassled. Fastsettelsen av nye, lavere tariffer legger dermed til rette for god ressursforvaltning. Som vist i pkt. 3.3 vil avkastningen for innretninger i Gassled med inngåtte transportavtaler overstige det som var lagt til grunn ved fastsettelsen av de respektive kapitaltariffene, med unntak for enkelte tariffområder. Det kan dermed fastsettes et betydelig lavere K-element for nye transportavtaler.

Departementet har lagt til grunn at K-elementet skal fastsettes slik at tariffene vil gi eierne i Gassled en rimelig fortjeneste også fra nye transportavtaler. Det er blant annet lagt vekt på at Gassled utgjør en sentral del av infrastrukturen på norsk sokkel og representerer en betydelig bruksverdi for olje- og gassprodusentene. Departementet har også hensyntatt den risiko som eierne i Gassled vil påta seg som følge av nye transportavtaler. Det er videre tatt hensyn til at det er usikkerhet knyttet til omfanget av nye kapasitetsreservasjoner og dermed størrelsen på inntektene som kan påregnes fra nye transportavtaler.

Departementet har videreført prinsippet om samme K-element på alle utganger fra område D. Dette gir produsentene insentiv til å utnytte prisforskjeller mellom de ulike gassmarkedene.

Departementet har opprettholdt tariffene for fjernings- og utblandingstjenester.

For tjenester knyttet til Etanor-anlegget har departementet fastsatt en ny tariff som vil gi investeringene i anlegget en realavkastning på om lag 7 pst.

For områdene F (Tampen Link), G (Kvitebjørn gassrør), H (Norne gassrør) og I (Gjøa gassrør) vil inngåtte transportavtaler gi en lavere avkastning enn

det som ble lagt til grunn ved fastsettelse av tariffene. Departementet har derfor besluttet å opprettholde K-elementet i disse områdene. For område G og H innebærer dette en endring fra forslaget i høringsnotatet.

Departementet har vurdert utsatt virkningstidspunkt for nye tariffer. Fastsettelse av nye, lavere tariffer vil ha en positiv ressursmessig effekt på kort sikt. Dette er særlig relevant for beslutninger knyttet til produserende felt. For mange beslutninger knyttet til leting, utbygging, økt utvinning og drift vil det ta en viss tid fra beslutningstidspunktet til produsert gass skal transporteres og behandles. De ressursforvaltningsmessige effektene av lave tariffer gjør seg derfor gradvis sterkere gjeldende over tid. Departementet har etter en helhetsvurdering vedtatt å utsette virkningstidspunktet for de nye tariffene slik at disse legges til grunn for volumer som transporteres og behandles fra og med gassåret 2016 (dvs. fra 1. oktober 2016) under transportavtaler som inngås etter endringsforskriftens ikrafttredelse (1. juli 2013).

Ved å fastsette nye tariffer nå skapes forutsigbarhet om fremtidig tariffnivå. Dermed kan brukerne legge dette til grunn for sine beslutninger.

Tariffen for avbrytbar kapasitet skal være 50 pst. av den til enhver tid gjeldende tariff for inngåelse av nye transportavtaler. Dette innebærer at tariffen for avbrytbar kapasitet vil være uendret frem til 1. oktober 2016.

4 De enkelte høringsuttalelsene – departementets kommentarer

Departementet har mottatt høringsuttalelser fra oljeselskaper, deltakere i Gassled og aksjonærer og långivere til noen av disse, interesseorganisasjoner og myndigheter. De mest omfattende høringsuttalelsene har kommet fra de fire deltakerne i Gassled som ervervet andeler i 2010 -2012 (Infragas, Njord, Silex og Solveig). Disse fire selskapene har etter at høringsfristen utløp også hatt møter med departementet og oversendt brev og notater.

Nedenfor gjennomgås kommentarer som har fremkommet og departementets merknader til disse (kursivert) ordnet etter følgende temaer:

- Ressursforvaltningsmessige konsekvenser
- Avkastning
- Tariffer i Tampen Link og Gjøa gassrør

- Reguleringsregimet og fremtidige infrastrukturinvesteringer
- Regler for reservasjon av kapasitet
- Konsekvenser for innenlandsk bruk av gass
- Samtykkeprosessene ifm. transaksjonene i Gassled
- Departementets saksbehandling og prosess ifm. utarbeidelse av tarifforslaget
- Andre merknader av juridisk karakter

4.1 Ressursforvaltningsmessige konsekvenser

Bayerngas og Idemitsu mener departementets forslag er godt. Det vil medføre at en større andel av fortjenesten vil bli tatt ut på felt fremfor i nedbetalt infrastruktur. Forslaget fremmer et samfunnsmessig riktig hensyn ved å senke terskelen for adgang til slik infrastruktur for prosjekter med mindre økonomisk robusthet.

Centrica gir uttrykk for at de retningsmessig er positiv til forslaget. De anfører at forslaget representerer et viktig bidrag til å skape rammebetingelser som gjør leting og utbygging av marginale felt mer attraktivt. Forslaget vil kunne stimulere en tilknytning av Barentsområdet til eksisterende transportsystem.

Det norske mener at de foreslåtte endringene i tariffene i Gassled vil være positivt for olje- og gassvirksomheten på norsk sokkel. Tariffnivået i Gassled er en viktig rammebetingelse for både olje - og gassprosjekter og reduserte tariffen vil sikre god ressursforvaltning. Lønnsomheten for marginale prosjekter vil bedres med de foreslåtte endringene og kan være en avgjørende faktor for om prosjektene realiseres.

DONG uttaler at den foreslåtte tariffreduksjonen ikke vil ha noen reell betydning for hvorvidt det vil bli tatt en utbyggingsbeslutning i noen av de eksisterende funn og er således i tvil om robustheten i grunnlaget for tariffreduksjonen.

E.ON støtter i hovedtrekk departements forslag. E.ON ber departementet vurdere et system med lik tariff for eksisterende og fremtidige bookinger eller alternativt en årlig revidering av K-elementet basert på data fra siste bookingrunde.

ExxonMobil er enig at tariffnivået i Gassled vil få økende betydning for fremtidig feltutvikling på norsk sokkel og støtter derfor transparente og forutsigbare reduksjoner i fremtidig tariffnivå.

Fylkesrådet i Nordland mener det er positivt at tariffene i Gassled revideres slik at en kan få best mulig samfunnsøkonomi basert på de gassressursene som ligger på kontinentalsokkelen. Det har imidlertid innvendinger knyttet til innenlandsk bruk av gass, jf. pkt. 4.6.

GDF SUEZ generelle syn er at departementets forslag om å redusere K-elementet for fremtidige transportavtaler i de deler av Gassled som har oppnådd rimelig avkastning er godt. *GDF SUEZ* er enig i at tariffene for marginale felt bør senkes for å fremme god ressursforvaltning, men mener at tariffreduksjonen bør sees i sammenheng med reglene for reservasjon av kapasitet (jf. pkt. 4.5).

Industri Energi uttaler at det støtter god ressursutnyttelse gjennom å muliggjøre utnyttelse av marginale felt, men mener en må finne andre løsninger på dette enn rørtariffer.

Infragas uttaler følgende i sin høringsuttalelse:

- Det er ikke dokumentert at positive ressursforvaltningseffekter for spesifikke gassressurser vil oppstå som følge av den foreslåtte tariffreduksjonen.
- Tariffreduksjonen vil først og fremst begunstige eksisterende felt og produserende felt, samt felt som vil bli utbygget uavhengig av tariffreduksjoner.
- Lavere K-element vil bare ha marginal effekt på leting.
- Det er ingen klare bevis på at marginale funn blir økonomisk levedyktige som følge av den foreslåtte tariffreduksjonen.
- Tariffreduksjonen vil ha begrensede positive effekter hva angår utvinningsgrad for olje og gass. Reduksjonen kan ha en viss betydning for nedstengningstidspunktet for produserende felt, men da kun i den grad det ikke er nødvendig å gjøre store investeringer for å fortsette produksjonen.

Infragas mener det finnes mer målrettede alternativer til den foreslåtte generelle tariffreduksjonen. I høringsbrevet nevnes forlengelse av konsesjonsperioden og mer målrettede tiltak for å stimulere produksjon av marginale ressurser.

Infragas, *Silex* og *Solveig* har etter høringsrunden presentert et forslag for departementet om at K-elementet reduseres med 90 pst. kun for nye felt i rikgassområdene.

Norskehavsrådet mener det er positivt at tariffene i Gassled revideres slik at en kan få best mulig samfunnsøkonomi basert på de gassressursene som

ligger på kontinentalsokkelen. Det har imidlertid innvendinger knyttet til innenlandsk bruk av gass, jf. pkt. 4.6.

Njord uttaler at:

- Konsekvensene av tarifforslaget på letevirksomheten er marginal, men kan ha en viss positiv effekt nær gassinfrastruktur. Selskapene leter primært etter olje og store gassfelt og lavere gasstariffer vil ikke påvirke leting etter slike felt nevneverdig.
- Tarifforslaget vil ikke gjøre ulønnsomme felt lønnsomme. Dette skyldes blant annet at gasstransportkostnader utgjør en liten del av totalkostnaden for et prosjekt.
- Lavere tariffer vil ikke gi en vesentlig forlengelse av haleproduksjonen på eksisterende felt, dersom ytterligere produksjonsbrønner eller andre betydelige investeringer er nødvendige.

Njord foreslår at lavere tariffer kan gjøres gjeldende for nye prosjekter, som vil gi insentiver for leting etter og utvikling av nye felt. For å fremme økt utvinning fra eksisterende felt foreslås en ordning der eksisterende felt gis kostnadsfri transport de to siste årene. For å sikre at tariffreduksjonen kun gjelder siste to år av produksjon skal skiperne få tilbakebetalt tariffen for de siste to årene etter endt produksjon.

RWE Dea uttaler at en reduksjon i tariffen, slik departementet foreslår, vil bidra til, og legge til rette for, både utvikling av nye marginale felt samt utvide gassinfrastrukturen nordover. *RWE Dea* slutter seg til at ressursforvaltningshensyn tilsier at reduksjonen av tariffene bør få anvendelse for nye transportavtaler. For øvrig mener *RWE Dea* at tariffreduksjonen bør sees i sammenheng med reglene for reservasjon av kapasitet, jf. pkt. 4.5.

Shell fremholder at tariffnivået har en direkte påvirkning på lønnsomheten i prosjektene og en betydelig reduksjon i tariffnivået vil således bidra til å sikre at så mange som mulig av de samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjektene blir gjennomført.

Silex og Solveig har utarbeidet høringsuttalelsen i fellesskap. Selskapene uttaler at forslaget fra departementet ikke er egnet til å nå målsettingen om best mulig ressursforvaltning. Det anføres at:

- Forslaget tilgodeser i hovedsak eksisterende felt og gassvolumer som uansett vil bli produsert.
- Dagens tariffer er ikke til hinder for økt produksjon. Tariffene er relativt lave og K-elementet utgjør en svært begrenset del av totalkostnadene ved å frakte gassen til markedet.

- For leteaktivitet vil eksistensen av infrastruktur ha større betydning enn tariffnivå.
- K-elementets lave andel av totale driftskostnader medfører at en tariffreduksjon vil ha begrenset effekt også for utbygging av nye felt.
- Forslaget synes heller ikke å ha nevneverdig effekt for iverksettelsen av produksjonsfremmende tiltak på eksisterende felt.

Silex og Solveig mener en forlengelse av konsesjonsperioden bør vurderes, slik at integritetsinvesteringer kan betales tilbake over en lengre periode, noe som vil redusere I-elementet i tariffen. Videre oppfordres departementet til å vurdere mer målrettede tiltak for å stimulere produksjon av marginale ressurser.

Statoil er enig i at den foreslåtte løsningen gir styrkede insentiver for fremtidig bruk av eksisterende infrastruktur og videre leteaktivitet og feltutbygging, særlig for utbygging av tidskrisiske felt nær infrastruktur.

Total slutter seg til departementets vektlegging av ressursforvaltningshensyn og kostnadseffektiv utvikling av gassressurser og slutter seg til at en generell reduksjon i tariffer vil være et viktig element for å oppnå dette. *Total* uttaler videre at reduserte tariffer nedstrøms vil bedre lønnsomheten i et eventuelt rør fra Barentshavet.

Wintershall stiller seg positiv til departementets forslag, og støtter ellers innholdet i høringsuttalelsen til Bayerngas.

Departementet merker seg at det er bred tilslutning til formålet med å redusere tariffene – å legge til rette for god ressursforvaltning gjennom tariffer som sikrer at mest mulig av de samfunnsøkonomisk lønnsomme petroleumsressursene blir utvunnet. Det fremkommer ulike synspunkter på hvorvidt den foreslåtte tariffreduksjon er et effektivt virkemiddel for å oppnå god ressursforvaltning og om andre virkemidler kan være mer effektive. Oljeselskapene slutter seg i hovedsak til departementets vurderinger av de ressursmessige konsekvensene av forslaget. Innvendingene mot forslaget kommer særlig fra enkelte av deltakerne i Gassled.

Nye, lavere tariffer vil øke verdien av funn som påvises og dermed stimulere letevirksomheten. Det gjelder særlig leting etter gassressurser, men også leting etter oljefelt, ettersom disse vil kunne inneholde større eller mindre mengder gass og trenge en gasstransportløsning for å kunne bygges ut.

Lavere tariffer vil øke lønnsomheten av utbyggingsprosjekter. Særlig for funn som inneholder mye gass og som må bruke en stor del av eksisterende

infrastruktur for å transportere gassen til markedet, vil nye lavere tariffer få stor betydning.

Lavere tariffer i Gassled vil styrke insentivene til utvikling av ressurser i nord ved at det legges bedre til rette for å få bygget ut gasstransportsystemet nordover. Dette vil også bedre utnyttelsen av eksisterende gassinfrastruktur.

For felt som allerede er i produksjon vil lavere tariffer gi en ressursmessig gevinst. Dette er relevant både for nye prosjekter på feltene og de mange driftsbeslutningene som tas kontinuerlig. Lavere tariffer styrker lønnsomheten i alle slike prosjekter og beslutninger.

Hvis lavere tariffer kun gjøres gjeldende for nye felt eller visse nye prosjekter vil man ikke ivareta ressursforvaltningsmessige hensyn for alle ressurser. Lave tariffer på alle nye transportavtaler legger vesentlig bedre til rette for god ressursforvaltning ved at det gir riktigere insentiver for utvinning av alle ressurser. En løsning som foreslått av enkelte av deltagerne i Gassled vil videre innebære et system med felthaserte tariffer og vil bryte med systemet i tarifforskriften om at tariffer fastsettes for ulike tariffområder av Gassled, uavhengig av hvilke felt gassen produseres fra.

Å gi eksisterende felt kostnadsfri transport i halefasen gjennom tilbakebetaling av tariffene i feltenes to siste driftsår, ivaretar ikke ressursforvaltningsmessige hensyn. Størrelsen på tilbakebetalingen vil i hovedsak avhenge av hvor stor gassproduksjonen på feltene er i tilbakebetalingsperioden. Siden produksjonen som hovedregel avtar over tid vil tilbakebetalingen kunne bli større jo tidligere feltet stenger ned, og dermed vil en slik løsning kunne få motsatt effekt av den tilsiktede.

Forlenging av konsesjonsperiode vil medføre lavere tariffer gjennom lavere I-element. Spørsmålet om forlengelse av konsesjonsperioden for Gassled vil departementet ta stilling til på et senere tidspunkt.

Lik tariff for eksisterende og fremtidige reservasjoner ville innebære en inngripen i eksisterende transportavtaler. Nye, lavere tariffer for nye kapasitetsreservasjoner er et mer treffsikkert virkemiddel for å legge til rette for god ressursforvaltning.

4.2 Avkastning

Infragas anfører at departementets referanse til kontantstrømmer fra 1975 er villedende og innebærer en ny og uforutsett utvikling. Det vises blant annet til at avkastningen i perioden før Gassled-etableringen ikke var offentlig kjent, og at store deler av avkastningen skyldes avkastning i Statpipe-

systemet på 80- og 90-tallet. Det vises også til at siden den historiske avkastningen var 7,2 pst. allerede i 2003, tyder dette på at tariffene ble "resatt" på dette tidspunktet. Det innvendes videre at departementet implisitt har godkjent oppdaterte, fremtidige inntekter til Gassled ettersom dette ble lagt til grunn ved innlemmelsen av Langeled og øvrige systemer etter 2003.

Njord kan ikke se at historisk avkastning forut for etableringen av Gassled i 2003 kan etablere et rimelig grunnlag for endring av tariffene i dag. Videre vises det til at Statpipe utgjorde vesentlige deler av avkastningen før Gassled-etableringen, og således at gjennomsnittsavkastning ikke gir mening.

RWE Dea anfører at 10,5 pst. realavkastning på investert kapital i det som i dag utgjør Gassled er mer enn tilstrekkelig gitt risiko forbundet med slike investeringer.

Silex og Solveig anfører at å benytte historiske inntekter før etableringen av Gassled som faktor for vurdering av hva som er rimelig avkastning bryter med grunnforutsetningen ved etableringen av Gassled. Det anføres videre at henvisningen til avkastning på 10,5 pst. er irrelevant og misvisende, og at svært mye av avkastningen har tilfalt Statpipe som opererte under et helt annet regulatorisk regime. Det anføres videre at eiere av innlemmet infrastruktur og eiere som senere har ervervet andeler har en berettiget forventning om å kunne realisere fremtidige kontantstrømmer basert på det som ble lagt til grunn ved de ulike innlemmelser i Gassled.

Som redegjort for i pkt. 3.3 danner de historiske investeringene grunnlaget for vurderingen av oppnådd avkastning. For tariffområdene A - E, inkludert Langeled, vil historiske og fremtidige kapitaltariffinntekter fra inngåtte transportavtaler til sammen gi den avkastningen som var forutsatt i de opprinnelige tillatelsene.

For innretningene som i dag utgjør Gassled er det som nevnt beregnet at det innen 2028 vil oppnås en realavkastning før skatt på 10,5 pst med inngåtte transportavtaler. Myndighetene har lagt til grunn en realavkastning på om lag 7 pst. før skatt på totalkapitalen for de fleste transportsystemene, men ikke alle. For Statpipe ble det lagt til grunn en høyere avkastning. Ved Gassled-etableringen i 2003 dannet gjenværende kontantstrømmer, som var basert på avkastningen på historiske investeringer, grunnlaget for de verdiene som partene nedfelte i etableringsavtalen. Verdiene i etableringsavtalen gir således uttrykk for den avkastning som var forutsatt under de respektive opprinnelige tillatelsene. Disse verdiene er nå blitt innfridd i form av oppnådde kapitaltariffinntekter og inngåtte transportforpliktelser fremover i tid.

Oppnådd avkastning ved Gassled-etableringen var samlet sett i overkant av 7 pst. for alle de opprinnelige transportsystemene. På dette tidspunktet hadde imidlertid verken Statpipe eller de øvrige systemene oppnådd den forutsatte avkastning i henhold til de opprinnelige tillatelsene. Det var derfor ikke grunnlag for å fastsette lavere tariffer på dette tidspunktet.

Nye gasstransportsystemer er som nevnt i pkt 3.3 blitt innlemmet i Gassled etter etableringen i 2003. For innlemmelser etter Gassled-etableringen, inngikk Langeled i et opprinnelig tariffområde (område D), mens det har blitt opprettet egne tariffområder for de øvrige systemene. Tariffastsettelse skjer basert på investeringer i de fysiske innretningene og en gassvolumprofil som inkluderer basisvolumer (sikre volumer) og oppsidevolumer. Om forutsatt avkastning vil oppnås, beregnes med utgangspunkt i den fastsatte tariffen og inngåtte transportavtaler.

Som nevnt i pkt. 3.1 er det de historiske investeringene i innretningene som danner avkastningsgrunnlaget. Ved etablering av et nytt transportsystem vil investeringene i de fysiske innretningene danne grunnlaget for departementets fastsettelse av K-element i tarifforskriften. Ved innlemmelse av et nytt system i Gassled er det deltakerne i de respektive interessentskapene som forhandler om verdsettelse av systemene og deltakerandeler i Gassled. Gassco er tilrettelegger for prosessen og gjennomfører ulike økonomiske beregninger som partene ber Gassco gjennomføre. Departementet samtykker til overdragelsene av deltakerandeler i medhold av petroleumsloven § 10-12 og godkjenner endringer i eieravtalen for Gassled. Dette innebærer ikke at departementet vurderer eller tar stilling til partenes verdsettelse av systemene i forbindelse med innlemmelsen.

4.3 Tariffer for Tampen Link og Gjøa gassrør

ExxonMobil, Shell og Wintershall har påpekt at de ikke ser grunnlag for å opprettholde tariffnivået i område F (Tampen Link) og område I (Gjøa gassrør) da dette oppfattes som inkonsistent, og i motsetning til argumentet om like utgangstariffer for å oppnå markedsfordeler. Videre hevdes det at ulike tariffer for ulike områder ikke bidrar til å skape et nøytralt system, og vil medføre suboptimal bruk av infrastrukturen og dermed påvirke konkurransen i gassinfrastrukturen.

De ressursforvaltningsmessige effektene av lave tariffer taler isolert sett for å fastsette nye lave tariffer så tidlig som mulig, men et viktig anliggende for departementet er samtidig å ivareta insentiver til investeringer i ny infrastruktur (jf. pkt. 3.2). Å sette ned tariffer for systemer som ikke har oppnådd forutsatt avkastning, vil kunne skape usikkerhet for investorer i ny infrastruktur. Departementet har derfor, etter en helhetsvurdering, ikke funnet

grunnlag for å fastsette nye tariffer for tariffområder der inngåtte transportavtaler ikke vil gi forutsatt avkastning.

4.4 Reguleringsregimet og fremtidige infrastrukturinvesteringer

Infragas, Njord, Silex og Solveig og noen aksjonærer i og långivere til disse selskapene har uttalt at tariffreguleringen har vært uforutsigbar og lite transparent. Disse har videre uttalt at forslaget vil føre til en oppfatning om økt regulatorisk risiko, som igjen vil føre til høyere finansieringskostnader. Høringsinstansenes angivelse av hvor omfattende denne effekten vil være varierer. Enkelte peker kun på økte finansieringskostnader for enkelte av deltakerne i Gassled, mens andre også uttaler at petroleumsindustrien generelt og andre sektorer regulert av norske myndigheter vil påvirkes.

Enkelte av deltakerne i Gassled utdyper at tilgjengelig informasjon ikke har tydet på at tariffene vil bli satt ned. *Njord, Silex og Solveig* uttaler videre at reguleringsregimet tilsynelatende er "prisregulert", hvor tariffene er fastsatt for hele lisensperioden. *Njord* uttaler at dersom systemet er avkastningsregulert bør metoden for beregning av avkastning være publisert og et avkastningsregnskap bør være tilgjengelig. *Silex og Solveig* uttaler at tidligere praksis tyder på at systemet er "prisregulert", særlig fordi departementet ikke har satt ned tariffene tidligere når 7 pst. avkastning har vært oppnådd i lang tid.

Enkelte av deltakerne i Gassled utdyper videre at forslaget vil redusere tilgangen til kapital til nye infrastrukturinvesteringer, da investorer i fremtiden vil kreve høyere avkastning. Dette vil hindre optimal ressursforvaltning.

Næringslivets Hovedorganisasjon uttaler at de har registrert reaksjonene som har kommet på høringsnotatet og anser fremgangsmåten til departementet i denne saken som uheldig.

En rekke oljeselskaper fremhever viktigheten av et forutsigbart og transparent reguleringsregime. Selskapene *Centrica, ExxonMobil, Statoil og Total* uttaler at det er viktig å ha transparente og forutsigbare vilkår for å sikre insentiver til infrastrukturinvesteringer og slik at ny gassinfrastruktur effektivt kan innlemmes i Gassled.

Statoil og Total uttaler at lave tariffer kan gi sterkere insentiver til å vente på ledig kapasitet i eksisterende systemer heller enn å øke kapasiteten eller etablere ny infrastruktur.

Total anfører at for å tilrettelegge for ny infrastruktur i Barentshavet bør det settes i gang en prosess for å finne nye finansieringsmodeller som lar andre investorer enn ressurseierne investere i infrastruktur.

E.ON og GDF SUEZ ber departementet tydeliggjøre hvordan tariffer vil fastsettes i fremtiden for eksisterende rørledninger som ikke er omfattet av forslaget om redusert tariff, og ny infrastruktur som skal innlemmes i tariffreguleringen. GDF SUEZ foreslår at K-elementet skal reduseres med 90 pst. for eksisterende og ny infrastruktur når en realavkastning på 7 pst. før skatt oppnås.

Siden St. meld. nr. 46 (1986 – 87) ble fremlagt og tillatelsen til anlegg og drift av Zeepipe ble gitt i 1987 er det fremhevet at transport må ses på som et middel og ikke et mål i ressursforvaltningen. Fra dette tidspunkt har det vært lagt til grunn at mest mulig av fortjenesten skal tas ut på feltene og at investeringer i gassinfrastrukturen skal gi en realavkastning på om lag 7 pst. før skatt på totalkapitalen. Videre er det i merknader til kapittel 9 i petroleumsforskriften presisert at eierne i tillegg til en realavkastning på 7 pst. har mulighet for mindre tilleggsinntekter.

Departementets adgang til å fastsette og endre tariffer fremgår av petroleumsloven § 4-8, jf. pkt 3.1. I samtykkebrevene for overdragelser av andeler i Gassled til Infragas, Njord, Silex og Solveig ble det eksplisitt slått fast at avkastningen i systemet er regulert og at departementet kan gjøre endringer av tariffene som fastsatt i tarifforskriften.

Departementet har kun fastsatt nye tariffer for nye transportavtaler i eksisterende infrastruktur som allerede har oppnådd rimelig avkastning. Departementet legger til grunn at også fremtidig infrastruktur vil reguleres slik at det kan oppnås rimelig avkastning på investeringene. Det foreligger derfor gode insentiver til å investere i ny infrastruktur.

Tariffreduksjon kan i visse tilfeller gi insentiver til å vente på ledig kapasitet heller enn å øke kapasiteten eller etablere ny parallell infrastruktur. Dette kan imidlertid være en riktig tilpasning.

4.5 Regler for reservasjon av kapasitet

Selskapene *Bayerngas, Centrica, Det Norske, E.ON, GDF SUEZ, RWE Dea og Wintershall* uttaler at reglene for reservasjon av kapasitet bør endres når tariffen for nye kapasitetsreservasjoner blir redusert. Det anføres at endringene av reglene som ble foretatt i 2011, ga eiere i felt med stor daglig produksjonskapasitet (svingkapasitet) i forhold til årlig produksjon økte muligheter til å reservere langsiktig kapasitet. Lavere tariffer vil gi disse

skiperne et forsterket insitament til å reserve langsiktig kapasitet, noe som kan ha negative konsekvenser for utvikling av nye felt som eies av skipere uten svingkapasitet. Selskapene ber departementet om å vurdere kapasitetsreservasjonsregelen på nytt i lys av tariffreduksjonen.

RWE Dea foreslår at kapasitetsreservasjonsregelen bør begrenses til et felts årlige produksjonsforventning for langsiktig reservasjon og at feltets daglige produksjonskapasitet legges til grunn for rett til å foreta månedlig og daglig reservasjon.

Kapasitetsreservasjonsregelen i Gassco sin "Booking Manual" ble endret i 2011. Endringen ga eiere i felt med høy svingkapasitet økt mulighet til å planlegge bruk av svingkapasitet på langsiktig basis og dermed økte muligheter for verdiskaping.

Departementet har ikke funnet grunn til å ta initiativ til endring av reglene for kapasitetsreservasjon i forbindelse med fastsettelsen av nye tariffer.

4.6 Konsekvensene for innenlandsk bruk av gass

Fylkesrådet i Nordland og Norskehavsrådet fremholder at tariffene ikke må utformes på en slik måte at eksportløsninger foretrekkes fremfor nasjonale industrielle løsninger.

Finnmark fylkeskommune og Industri Energi uttaler at endringsforslaget kan bidra til at prisene for kjøp av gass til innenlandsk bruk blir høyere og redusere mulighetene for industriell bruk av gass i Norge. Finnmark fylkeskommune ber departementet vurdere konsekvensene av endringsforslaget for innenlandsk bruk av gass.

Innenlandsk bruk av gass ble behørig behandlet i Meld. St. nr. 28 (2010-2011).

Departementet viser til at mesteparten av årlig norsk gassproduksjon blir eksportert. Innenlandsk gassanvendelse ligger på 1-2 mrd. Sm³ – eller 1-2 pst. av eksportert volum. Store mengder gass er i dag fysisk tilgjengelig på mange landingspunkter langs norskekysten.

Lavere tariffer vil stimulere den samlede produksjonen og avsetningen av gass fra norsk sokkel. Tariffreguleringen er ikke et hensiktsmessig virkemiddel for å øke den innenlandske anvendelsen av gass.

4.7 Samtykkeprosessene ifm. transaksjonene i Gassled

Silex og Solveig peker på at investeringen i Gassled ble basert på forutsetningene om stabile og forutsigbare rammebetingelser og at eventuelle endringer ville være balanserte og utarbeides i samråd med berørte parter. *Njord* peker på tilsvarende forhold og skriver at deres forutsetninger om et stabilt system ble tydelig kommunisert gjennom deres nesten 10 måneder lange godkjennelsesprosess i 2010-11. *Infragas* skriver at tariffreduksjonen ikke var mulig å forutse for Gassled-eiere.

Tatt i betraktning den korte tiden mellom gjennomføringen av transaksjonene og departementets underretting om revisjonen av tariffnivået, mener *Silex og Solveig* at det fremstår som lite tillitvekkende at muligheten for en slik fundamental ensidig endring som departementet har foreslått ikke ble kommunisert av departementet i forbindelse med den omfattende godkjennelsesprosessen. *Infragas* skriver at hendelser umiddelbart etter tidspunktet for deres investering i Gassled synes å indikere, i det minste sett fra utsiden, at potensielle tariffreduksjoner var under vurdering allerede på det tidspunktet de gjennomførte sin investering. *Infragas* påpeker at de ikke mottok noen informasjon om slike vurderinger gjennom sin mangeartede kontakt med departementet i forbindelse med oppkjøpet. *PSP*, som eier *Infragas*, hevder at departementet unnlot å dele vesentlig informasjon i forkant av oppkjøpet.

Njord peker på at godkjennelsen kom etter omfattende diskusjoner med departementet i løpet av 2010 og 2011. De gangene tariffendringer ble tatt opp i disse diskusjonene skjedde dette alltid i en kontekst av konsensusbaserte endringer med korresponderende lisensforlengelse utover 2028. *Silex og Solveig* skriver at det som ledd i godkjennelsesprosessen ble lagt vekt på et mulig fremtidig behov for å omfordele tariffinntekter i forbindelse med en lisensforlengelse gjennom en forhandlet løsning mellom de involverte parter for å legge til rette for best mulig ressursforvaltning.

Infragas og Njord viser til at departementet, i sin godkjennelse etter petroleumsløven § 10-12 av overdragelsen av eierandelen i Gassled, peker på at tariffene kan endres. *Njord* uttaler at de forsto dette utelukkende som en konstatering av norsk rett, underlagt begrensninger i lovgivningen. *Infragas* uttaler at de er godt kjent med departementets generelle myndighet til å endre eksisterende tariffer i visse situasjoner, som tilsynelatende er den myndighet det vises til i godkjenningsbrevet, og at det sier seg selv at departementet ikke kan ha ment å pålegge nye restriksjoner for alle eierne i Gassled i et brev som kun var sendt til de nye investorene.

De kommersielle vilkårene ved overdragelser av deltakerandeler i Gassled er forhold mellom kjøpere og selgere. Nye deltakere i Gassled har selv risikoen for de forutsetningene de la til grunn da de kjøpte sine andeler i Gassled.

I kontakten mellom departementet og selskapene i forbindelse med samtykke etter petroleumsloven § 10-12 til overdragelse av deltakerandeler i Gassled til Infragas, Njord, Silex og Solveig ble det på generelt grunnlag fra departementet gitt uttrykk for at tariffene i Gassled kunne bli endret.

I departementets samtykker til overdragelse, ble det uttrykkelig gjort oppmerksom på Gassleds betydning for norsk ressursforvaltning og det ble pekt på at myndighetene legger stor vekt på at regulering av og eierskap i Gassled til enhver tid tjener ressursforvaltningsmessige hensyn. Departementet viste i disse samtykkene videre til at et viktig hensyn i petroleumpolitikken er at mest mulig av fortjenesten ved petroleumsvirksomheten skal tas ut på feltene og ikke i infrastrukturen og at departementet, ut fra hensynet til ressursforvaltningen og for å sikre insentiv til nødvendige investeringer, regulerer avkastningen i systemet. Departementet gjorde i denne sammenheng som nevnt uttrykkelig oppmerksom på at departementet ville kunne gjøre endringer i tariffer som fastsatt i tarifforskriften.

Da samtykkene til overdragelse ble gitt i 2011 hadde ikke departementet konkrete planer om endringer av tariffene.

I brev 24. august 2012 varslet departementet at det hadde startet et arbeid med å vurdere tariffnivået i Gassled, slik dette er fastsatt i tarifforskriften. Departementet samtykket 20. september 2012 til overdragelse av en mindre deltakerandel til Solveig. Det ble da, som ved de tidligere samtykkene i 2011, opplyst om at departementet ville kunne gjøre endringer i tariffer som fastsatt i tarifforskriften. Videre ble det eksplisitt vist til departementets brev av 24. august 2012.

Når departementet i forkant av samtykkene stilte spørsmål til kjøperne om deres evne til å flytte kontantstrøm fra perioden før konsesjonstidsutløp i 2028 til perioden etter 2028, var dette knyttet til inngåtte transportavtaler. Departementet ønsket å vurdere kjøpernes kapitalstruktur og finansielle fleksibilitet opp mot en slik mulig utvikling. Departementets høringsforslag og vedtaket om fastsettelse av nye tariffer som departementet nå har fattet, gjelder volumer det ikke er inngått transportavtale for.

4.8 Departementets saksbehandling og prosess ifm. utarbeidelsen av tarifforslaget

Infragas mener at departementets prosess frem til høringen ikke har vært tilfredsstillende og at den avviker fra tidligere praksis når det gjelder petroleumsvirksomheten. Særlig peker de på manglende dialog med industrien før forslaget ble sendt på høring. De mener stabiliteten i det norske regulatoriske regimet, samt praksis for dialog med industrien, er grunnleggende for at infrastrukturinvestorer skal investere i det norske gasstransportssystemet.

Infragas mener de ikke har fått tilgang på viktig informasjon, og at denne er blitt tilbakeholdt av departementet og Gassco. *Infragas* ber departementet videre utsette ikrafttredelse, slik at det blir mer tid til dialog, informasjonsutveksling og klargjøring av rettslige begrensninger.

Njord legger vekt på at de ønsket å investere i Gassled og Norge på bakgrunn av Norges renommé som et land med stabilitet, åpenhet, langsiktig petroleumspolitik og høy grad av rettsikkerhet. Deres inntrykk var at departementet hadde en lang tradisjon for konsensusbaserte beslutninger i samarbeid med eierne av Gassled. De mener departementets forslag er i strid med denne tradisjonen.

Njord opplyser at de kun har fått tilgang til deler av den juridiske vurderingen fra advokatfirmaene Kluge og Arntzen de Besche som departementet har mottatt og at innsynet ble gitt kort tid før høringsfristen. De opplyser videre at deres kommentarer av juridisk karakter er basert på den begrensede juridiske argumentasjonen i høringsnotatet og kan bli supplert. *Njord* mener departementets manglende vilje til åpenhet i en sak med så dramatiske konsekvenser for de som blir berørt av forslaget ikke er i overensstemmelse med god offentlig saksbehandling.

Njord ber videre departementet utsette implementering av forslaget og gjennomføre en bred prosess der alle interessenter gjennom konsensus arbeider frem en forbedret løsning. Dette mener de er mer i tråd med norske tradisjoner for konsensusbaserte beslutninger.

Silex og Solveig viser til at det tette samarbeidet med industrien, herunder i forbindelse med regulatoriske endringer, har vært sentralt i utviklingen av norsk petroleumsvirksomhet. *Silex og Solveig* peker på at dette har vært fulgt opp i praksis, og viser til arbeidet og prosessen i forbindelse med endringer i forskrift 20. desember 2005 nr. 1625 om andres bruk av innretninger.

Silex og Solveig har vanskelig for å forstå at et så inngripende forslag behandles som en hastesak fra departementets side, og at det er forberedt uten involvering av industrien, tross deres gjentatte ønske om dialog. De

reiser videre spørsmål ved bakgrunnen for at det er gitt kortere høringsfrist enn normalt i viktige saker. Silex og Solveig mener prosessen har vært gjennomført på en måte som ikke er tillitsvekkende og som er egnet til å skade tiltroen til slike prosesser generelt.

Saksbehandlingen i forbindelse med fremleggelse av forslaget har vært i tråd med gjeldende regelverk og praksis. Forslaget ble sendt på høring til en rekke høringsinstanser, herunder til deltakerne i Gassled, som således ble gitt anledning til å uttale seg før endringer ble vedtatt.

Høringsnotatet gir et godt grunnlag for å forstå sakens bakgrunn og departementets vurderinger i saken. Deltakerne i Gassled er videre gitt tilgang til det tallmaterialet som Gassco har basert sine beregninger på. Departementet har videre gitt innsyn i deler av en ekstern juridisk betenkning. Øvrige deler av denne er unntatt offentlighet i medhold av offentleglova § 15 andre ledd. Høringsuttalelsene er på vanlig måte lagt ut på departementets nettsider.

Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Kortere frist kan fastsettes når særlige omstendigheter gjør det nødvendig. I den foreliggende sak anså i utgangspunktet departementet det viktig at forslaget skulle tre i kraft før neste kapasitetsreservasjonsrunde som ble utsatt til 1. mai 2013. Høringsfristen ble satt til to måneder. Ingen av høringsinstansene ba om forlenget høringsfrist.

Departementet besluttet å utsette ikrafttredelse til 1. juli 2013, da det ble vurdert slik at det var behov for noe mer tid til å gjennomgå høringssvarene, samt å nærmere vurdere enkelte sider av forslaget.

4.9 Andre merknader av juridisk karakter

Infragas anfører at det i henhold til gjeldende lovgivning er utvilsomt at Gassled-eiernes rettigheter etter tarifforskriften er rettslig beskyttet på samme måte som rettigheter fastsatt ved enkeltvedtak og at det kun kan gjøres inngrep i slike rettigheter dersom strenge vilkår er oppfylt. *Infragas* mener at vilkårene for inngrep i gjeldende tariffer for Gassled, slik disse fremgår blant annet av petroleumsloven § 4-8, medfører at det må påvises både nye, uforutsette og konkrete forhold sammenlignet med situasjonen da Gassled ble etablert, at tariffendringer er nødvendig for å sikre at konkrete prosjekter blir gjennomført ut fra hensynet til ressursforvaltningen og at slike hensyn veier vesentlig tyngre enn Gassled-eiernes interesser i å ha mottatt avkastning basert på de gjeldende tariffer og alltid slik at eierne har rett til å motta en rimelig fortjeneste. *Infragas* mener at tarifforskriften fastsetter tariffer gjennom hele Gassleds konsesjonsperiode frem til 2028 og dekker både allerede reservert kapasitet og tilgjengelig kapasitet som skal

reserveres i fremtiden. Infragas mener at de strenge kravene for endring av tariffer gjør seg gjeldende både for reservert kapasitet og ikke-reserverte volumer og at ytterligere og enda strengere krav gjør seg gjeldende dersom departementet søker å gripe inn i allerede inngåtte private avtaler. Infragas mener etableringen av Gassled i alle tilfeller må anses å ha begrenset departementets myndighet til å endre eksisterende tariffer. Infragas anfører at departementets forslag om å redusere fremtidige kapitaltariffer med 90 pst. er uforholdmessig når man veier generelle ressursforvaltningshensyn mot den enkelte eiers grunnleggende rett i å høste utbytte i henhold til de fastsatte tariffer.

Njord er uenig i at de foreslåtte endringene ikke vil gripe inn i etablerte rettsforhold. *Njord* peker på at både standardkontrakten for transport i Gassled og tariffene er fastsatt av departementet og anfører at forslaget må anses som en endring av fastsatte tariffer etter petroleumsloven 4-8 andre ledd, at denne bestemmelsen er en kodifisering av den ulovfestede omgjøringslæren og at tersklene for utøvelse av kompetansen til å redusere tariffene under denne er meget høy. *Njord* mener at selv om man legger departementets syn til grunn når det gjelder dette, oppfyller ikke høringsnotatet lovens vilkår. *Njord* anfører at det i høringsnotatet ikke tas høyde for at tarifforskriften innebærer enkeltvedtak overfor deltakerne i Gassled, at dette begrenser departementets kompetanse til å endre tarifforskriften og at det innebærer at prosessen ikke oppfyller de saksbehandlingsreglene som gjelder for enkeltvedtak etter forvaltningsloven. *Njord* anfører også at den store verdioverføringen forslaget medfører viser urimeligheten av forslaget.

Silex og Solveig anfører at forslaget mangler rettslig grunnlag. Disse selskapene peker på at departementet innenfor gjeldende regelverk har adgang til å gjøre endringer i det regulerte tariff- og adgangsregimet for å sikre god ressursforvaltning, men at det like fullt er på det rene at Gassled-eiernes legitime interesser har rettslig beskyttelse gjennom petroleumslovgivningen og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. *Silex og Solveig* anfører at forslaget går ut over forvaltningens rettslige rammer og innebærer et tilbakevirkende og ekspropriasjonslignende inngrep i den private eiendomsretten. Forslaget innebærer etter deres syn en betydelig tilbakevirkning knyttet til fortidig avkastning som er uten relevans for dagens infrastruktureieres krav på en rimelig fortjeneste. *Silex/Solveig* anfører at forslaget ikke oppfyller de strenge krav til hjemmel, utredning og begrunnelse for slike omfattende inngrep overfor private parter, og at forslaget også er i strid med de berettigede forventningene som departementet selv har skapt om stabile rammebetingelser.

Som beskrevet i pkt 3.1 ovenfor gir petroleumsloven § 4-8 andre ledd departementet en generell kompetanse både til å fastsette nye tariffer og til å endre tidligere fastsatte tariffer. Forskriftsendringen innebærer en fastsettelse av nye tariffer for nye transportavtaler som inngås etter ikrafttredelsen. Som beskrevet i pkt. 3.2-3.4, vil de nye tariffene sikre god ressursforvaltning og gi eierne en rimelig fortjeneste, i samsvar med kravet i petroleumsloven § 4-8.

Eierne vil i løpet av konsesjonsperioden motta den avkastningen, som de etter tillatelsene og langvarig forvaltningspraksis kunne forvente. Forskriftsendringen er ikke i strid med forutsetningene ved etableringen av Gassled og vedtakelsen av tarifforskriften. Departementet kan ikke se at det skal være skapt berettigede forventninger som begrenser departementets kompetanse i henhold til petroleumsloven § 4-8 til å vedta denne forskriftsendringen.

Forskriftsendringen innebærer ikke en endring av allerede fastsatte tariffer. Forskriftsendringen vil ikke gripe inn i allerede inngåtte transportavtaler. Selv om departementet har fastsatt tariffer i tarifforskriften og godkjent standardvilkårene for transport og behandling i Gassled, etableres det enkelte rettsforhold først ved reservasjon av kapasitet. Vedtaket innebærer derfor ikke en endring i lovens forstand. Vedtaket innebærer heller ingen tilbakevirkning eller ekspropriasjonslignende inngrep. Det er derfor ikke relevant å gå nærmere inn på hjemmelen eller vilkårene for endring av tariffer i etablerte rettsforhold.

Forut for etableringen av Gassled godkjente departementet den enkelte transportavtale. I den forbindelse ble også tariffene godkjent eller fastsatt for den enkelte avtale. Vedtakelsen av tarifforskriften og innføringen av forhåndsgodkjente standardvilkår, innebar en praktisk endring idet departementets styring gjennom individuelle godkjenninger er erstattet av styring gjennom forskrift og standardvilkår. Det rettslige skillet mellom fastsettelse og endring av tariffer er imidlertid det samme som før. Verken vedtakelsen av tarifforskriften eller godkjenning av standardvilkår begrenser den kompetansen departementet har etter petroleumsloven § 4-8 til å fastsette nye tariffer for nye transportavtaler.

Tarifforskriften er ikke et enkeltvedtak overfor deltakerne i Gassled. Tarifforskriften er en forskrift – også overfor deltakerne i Gassled. Forskriften retter seg mot de som til enhver tid er eiere og brukere av de innretningene som inngår i Gassled, og utgjør sammen med petroleumsforskriften kapittel 9 en helhetlig, objektiv og ikke-diskriminerende regulering av adgang til oppstrøms gassrørledningsnett i samsvar med EUs gassmarkedsdirektiv.

For øvrig er departementets kompetanse etter petroleumsloven § 4-8 til å fastsette og endre tariffer ikke avhengig av vedtaksform. Hvorvidt tariffen tidligere er fastsatt ved enkeltvedtak eller forskrift, er derfor ikke avgjørende for

adgangen til å fastsette nye tariffer for fremtiden eller endre tariffer i bestående rettsforhold. Departementet ville derfor kunne fastsatt nye tariffer for nye avtaler selv om de tidligere tariffene hadde vært fastsatt ved enkeltvedtak. Som nevnt ovenfor, var dette tidligere normalordningen.

Når det gjelder enkelte høringsuttalelser om at den nye tariffen er urimelig og uforholdsmessig, vil departementet bemerke at tariffen er fastsatt med hjemmel i petroleumsloven § 4-8 og at den sikrer eierne en rimelig fortjeneste ut fra blant annet investering og risiko.