



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 160 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i energiloven (konsesjon for utenlandsforbindelser)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.2	Høringsinstansenes syn	8
			4.3	Departementets vurdering	11
2	Gjeldende rett og forslaget		5	Økonomiske og administrative	
	bakgrunn	5		konsekvenser	13
2.1	Gjeldende rett	5			
2.2	Forslagets bakgrunn	6	6	Merknader til lovforslaget	13
3	Høringen	7		Forslag til lov om endringer	
4	Departementets forslag	8		i energiloven (konsesjon for	
4.1	Departementets høringsforslag	8		utenlandsforbindelser)	15



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 160 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i energiloven (konsesjon for utenlandsforbindelser)

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet 9. april 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår endringer i energilovens bestemmelse om konsesjon til utenlandsforbindelser for overføring av elektrisk energi til utlandet. Det foreslås at en utenlandskonsesjon etter energiloven § 4-2 bare kan gis til den systemansvarlige eller foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse.

Det foreslås en avgrensning av rekkevidden av ovennevnte bestemmelse når det gjelder overføringsforbindelser for elektrisk energi som er knyttet til produksjon eller forbruk av elektrisk energi til havs. Forslaget innebærer at det gjøres unntak fra eierskapskravet for overføringsforbindelser til kraftsystemet på land, som er tilknyttet anlegg for produksjon eller forbruk av elektrisk energi til havs og som krysser avgrensningslinjen mellom Norges kontinentalsokkel og en annen stats sokkel.

Departementet foreslår i tillegg en justering i § 4-2 tredje ledd for mindre utenlandsforbindelser under transmisjonsnettsnivå.

2 Gjeldende rett og forslaget bakgrunn

2.1 Gjeldende rett

Anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon etter energiloven §§ 3-1 eller 3-2. For eierskap til og drift av utenlandsforbindelser er det i tillegg krav om konsesjon etter energiloven § 4-2. Per i dag er alle utenlandskonsesjoner på transmisjonsnettsnivå meddelt Statnett.

Energiloven § 4-2 setter ikke krav til hvilke rettssubjekter eller selskaper som kan få konsesjon. De sentrale kriteriene som inngår i vurderingen av om konsesjon bør gis eller ikke, fremgår av bestemmelsen. Det skal legges vekt på «*prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, forholdet til eventuelle konkurrerende prosjekter og transparente og ikke-diskriminerende hensyn for øvrig*». Disse kriteriene gjelder uavhengig av om det er den systemansvarlige eller andre aktører som står bak prosjektet. I konsesjonen kan det settes vilkår dersom det finnes påkrevet av allmenne hensyn.

Mindre utenlandsforbindelser er regulert i § 4-2 tredje ledd. For slike forbindelser «*kan det gjøres en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis*» og vilkårene i konsesjonen kan «*tilpasses for*

bindelsens lokale karakter». Denne typen forbindelser eies og drives i dag av andre enn Statnett.

For å bygge, eie og drive anlegg for blant annet overføring av elektrisk energi, herunder en utenlandsforbindelse, er det nødvendig med konsesjon etter energiloven kapittel 3. I konsesjonsbehandlingen vurderes prosjektets virkninger på miljø og forsyningssikkerhet, i tillegg til elektrotekniske forhold i bred forstand. Tildeling av utenlandskonsesjon etter § 4-2 er basert på en helhetlig vurdering av prosjektets samlede samfunnsøkonomiske virkninger, herunder vurderingene fra anleggskonsesjonen etter § 3-1. Forholdet mellom de to konsesjonsordningene er beskrevet i Prop. 113 L (2012–2013). Det er også krav om omsetningskonsesjon etter § 4-1, hvor det også settes vilkår som er nærmere regulert i forskrifter til energiloven.

I Norge er myndigheten til å gi konsesjoner til nettanlegg for utenlandsforbindelser etter energiloven lagt til departementet eller NVE som direktorat etter den ordinære forvaltningsmodellen. Dersom departementet gir konsesjon til en utenlandsforbindelse, kan reguleringsmyndigheten for energi (RME), innenfor rammene av konsesjonsvilkårene, treffe enkeltvedtak etter energiloven § 4-2 fjerde ledd.

For energianlegg på norsk sjøterritorium utenfor grunnlinjene og på kontinentalsokkelen gjelder lov av 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energi-produksjon til havs (havenergi-lova). Havenergi-lova har blant annet bestemmelser om konsesjoner for produksjons- og nettanlegg, om systemansvar og om utførsel og innførsel av elektrisk energi til og fra fremmed stat. I konsesjonene kan det settes nærmere vilkår.

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 714/2009 regulerer vilkår og betingelser for nettilgang i forbindelse med grensekryssende krafthandel. Forordningen er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg IV (Energi) og gjelder som norsk rett etter forskrift om elektrisk kraft over landegrensene av 20. desember 2006 nr. 1563. Utgangspunktet etter EUs tredje energimarkedspakke fra 2009 er at utenlandsforbindelser skal eies og drives av den som er operatør for transmisjonssystemet. Videre skal den som eier et transmisjonsnett som hovedregel være eiermessig atskilt fra produksjon og omsetning av elektrisitet.

Etter forordning 714/2009 artikkel 17 kan nasjonale myndigheter på nærmere vilkår gi et selskap som er juridisk adskilt fra operatøren av transmisjonssystem, unntak fra nærmere bestemmelser i forordningen eller direktiv 2009/72/EF (tredje elmarkedsdirektiv). Utenlandsforbindelser

hvor det er truffet slike vedtak betegnes ofte som kommersielle forbindelser («merchant lines»).

2.2 Forslagets bakgrunn

Av energiloven § 4-2 fremgår det at eierskap til eller drift av utenlandsforbindelser krever særskilt konsesjon (utenlandskonsesjon) fra departementet. Bestemmelsen har vært endret i 2013 og i 2016.

Ved lov av 14. juni 2013 nr. 53 om endringer i energiloven ble det fastsatt at konsesjon etter § 4-2 bare kunne meddeles til den systemansvarlige eller foretak hvor den systemansvarlige hadde bestemmende innflytelse. Bakgrunnen for lovendringen var et behov for å klargjøre innholdet i bestemmelsen for å bringe den i samsvar med EØS-rettens krav, jf. Prop. 113 L (2012–2013). I proposisjonen ble det vist til at et sentralt formål med eierbegrensningen er å legge til rette for en mest mulig effektiv og sikker kraftutveksling mellom Norge og utlandet, på en måte som ivaretar allmenne samfunnsinteresser som forsyningssikkerhet, miljø og ressursforvaltning. Det ble også trukket frem at den systemansvarlige etter energiloven har best mulighet til å se porteføljen av utenlandsforbindelser i sammenheng med det innenlandske kraftsystemet, herunder virkninger på forsyningssikkerheten og behov for forsterkninger av innenlandsk nett som følge av utenlandsforbindelser. Departementet vektla behovet for en kontrollert utvikling av infrastruktur mellom Norge og utlandet, tilsvarende det øvrige sentralnettet. Etter departementets syn var forslaget i tråd med EØS-retten.

Begrensningen om hvem som kan gis konsesjon ble opphevet ved lov 2. desember 2016 nr. 87 om endringer i energiloven (utenlandskonsesjon). I Prop. 98 L (2015–2016) som lå til grunn for lovendringen, ble det vist til at det er store kostnader knyttet til å etablere utenlandsforbindelser, og at et mer mangfoldig aktørbilde vil kunne drive frem prosjekter for sammenlikning og i konkurranse med hverandre. Det ble videre uttalt at konkurranse mellom prosjektutviklere vil kunne fremme nye handelsløsninger og teknologiske valg, samtidig som det kan virke skjerpene og bidra til en mer kostnadseffektiv utbygging. Det ble også vist til at risiko for og finansiering av store investeringer fordeles på flere aktører. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2017.

Den 22. mars 2018 vedtok Stortinget samtykke til at EUs tredje energimarkedspakke innlemmes i EØS-avtalen, jf. Prop. 4 S (2017–2018) og Innst. 176 L (2017–2018). Samme dag behandlet Stortinget

get forslaget til endringer i energiloven for å gjennomføre EØS-rettslige krav til reguleringen av kraftmarkedet, jf. Prop. 5 L (2017–2018) og Innst. 175 L (2017–2018). Lovendringene trådte i kraft 1. november 2019.

I anmodningsvedtak nr. 570 (2017-2018) er regjeringen anmodet om «snarest» å «fremme sak til Stortinget om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. om at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser bare kan gis til den systemansvarlige (Statnett) eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse».

I forbindelse med behandlingen av tre representantforslag om å avslå konsesjonssøknaden fra NorthConnect, fattet Stortinget den 23. april 2020 anmodningsvedtak nr. 527 (2019-2020), som lyder:

«I tråd med de kriteriene Stortinget vedtok i forbindelse med behandling av Prop. 5 L (2017–2018), jf. Innst. 175 L (2017–2018), ber Stortinget regjeringen snarest fremme forslag om endring i energiloven som sikrer Statnetts monopol på å eie og drifte alle fremtidige utenlandskabler».

Departementet foreslår på denne bakgrunn endringer i energiloven § 4-2.

3 Høringen

Olje- og energidepartementet sendte forslag til endring av energiloven § 4-2 på høring 7. september 2020, med høringsfrist 7. desember 2020. Høringsdokumentet ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

Departementene

Datatilsynet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Energiklagenemnda v/klagenemndssekretariatet

Finanstilsynet

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Forbrukerklageutvalget

Fylkesmennene

Konkurransklagenemnda v/klagenemndssekretariatet

Konkurransetilsynet

Norges forskningsråd

Norges vassdrags- og energidirektorat

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Statistisk sentralbyrå

Universitetet i Oslo, Senter for europarett

Universitetet i Oslo, Nordisk Institutt for Sjørett

Sametinget

Den Norske Advokatforening

Distriktsenergi

El & IT forbundet

Energi Norge

Energiveteranene

Hovedorganisasjonen Virke

Industri Energi

KS – kommunesektorens organisasjon

KS Bedrift

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Landssamanslutninga av vasskraftkommunar

Landssammenslutningen av norske

vindkraftkommuner

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Nord Pool

Norges handelshøyskole

Norsk Industri

Norwea

Kraftfylka

Samfunns- og næringslivsforskning

SINTEF Energiforskning AS

Småkraftforeninga

Departementet mottok i alt 32 høringsuttalelser. Høringsuttalelsene er lagt ut på departementets hjemmeside.

Følgende instanser uttalte seg om realiteten i høringsnotatet:

Nordland fylkeskommune

Oslo kommune /Byrådsavdeling for næring og eierskap

Statnett SF

Statkraft SF

Norwea

Norsk Industri

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Distriktsenergi

EL og IT Forbundet

Energi Norge

Energiveteranene

Småkraftforeninga

NVOI Securities

Samfunnsbedriftene

Vattenfall AB

Hydro

Lyse AS

Agder energi

Nei til EU

Hafslund Eco

Den Norske Advokatforening

Følgende instanser hadde ingen merknader til høringsnotatet:

Helse- og omsorgsdepartementet

Forsvarsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Utenriksdepartementet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Reguleringsmyndigheten for energi – RME
Fylkesmannen i Trøndelag
Statistisk sentralbyrå
Regjeringsadvokaten

En første gruppe støtter lovendringen og mener at Statnett er den beste aktøren til å eie og drive alle utenlandskablene. Flere av disse påpeker at lovforslaget også bør omfatte søknaden om bygging av NorthConnect. En annen gruppe av høringsuttalelsene mener det bør være rom for flere aktører på markedet, og viser til at et monopol for Statnett kan bremse utviklingen for utbygging av vindkraft til havs. I tillegg har Advokatforeningen gitt et innspill som først og fremst gjelder forhold av lovteknisk karakter.

4 Departementets forslag

4.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsnotatet en endring av ordlyden i energiloven § 4-2 slik at konsesjon til utenlandskabler bare kan gis til systemansvarlig (Statnett) eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse. Dette var rettstilstanden frem til 2016. Da ble den tidligere eierskapsbegrensningen opphevet ved lovendring av 2. desember 2016 nr. 87.

Departementet foreslo at skjæringspunktet for den nye bestemmelsen fastsettes til 1. januar 2020, for å unngå at nye saker etter § 4-2 tas opp til behandling før den foreslåtte lovendringen er vedtatt. I dag har departementet til behandling én konsesjonssak omsøkt i 2017, som ikke vil oppfylle de foreslåtte kravene til eierskap. Departementet foreslo at denne saken ikke omfattes av lovendringsforslaget, og at den kan avgjøres i medhold av gjeldende § 4-2.

Departementet viste i høringen til at konsesjoner etter energiloven kan gis for et tidsrom av inn til 30 år, jf. § 2-2 annet ledd, og at konsesjoner dermed kan gis for en kortere tidsperiode. Etter konsesjonstidens utløp må det eventuelt søkes om ny konsesjon i tråd med de til enhver tid gjeldende kravene i energiloven, herunder krav om hvem som kan få konsesjon.

Lovforslaget som ble sendt på høring vil ikke gripe inn i etablerte eierforhold i eksisterende forbindelser som har konsesjon etter energiloven § 4-2. Per i dag eies alle utenlandsforbindelser på transmisjonsnivå av Statnett, og spørsmålet har

derfor ikke praktisk betydning for eksisterende forbindelser.

I høringsnotatet var det vist til at det overordnede formålet med utenlandskonsesjonsordningen fortsatt er å legge til rette for en mest mulig effektiv og sikker kraftutveksling mellom Norge og utlandet, på en måte som ivaretar allmenne samfunnsinteresser som forsyningssikkerhet, miljø og ressursforvaltning.

For utenlandsforbindelser i grenseområder på lavere nettnivå enn transmisjonsnett, foreslo departementet å beholde dagens bestemmelse om en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis, samt forenklede vilkår sammenlignet med konsesjoner for utenlandsforbindelser på transmisjonsnivå. Konsesjon til disse forbindelsene kan i dag gis til andre enn Statnett som systemansvarlig. Departementet foreslo at dette videreføres, med noen mindre justeringer i bestemmelsen for å tydeliggjøre at unntaket retter seg mot ulike typer forbindelser basert på distriktsmessige hensyn. Forbindelsene brukes ikke bare til lokal forsyning. Enkelte produksjonsanlegg er også koblet til nettet på den andre siden av grensen.

4.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsuttalelsene støtter departementets forslag, og mener at Statnett er best egnet til å eie bygge og drive eventuelle nye utenlandsforbindelser. Flere er skeptiske til at NorthConnect-prosjektet ikke faller inn under den nye lovbestemmelsen, slik at det skal konsesjonsbehandles i henhold til gjeldende bestemmelse i energiloven § 4-2. Den andre hovedgruppen av høringsinstanser viser til at det vil være gunstig for utviklingen med et mangfoldig aktørbilde, og mener at utenlandskonsesjoner også bør kunne gis til andre enn systemansvarlig.

Statnett viser til at det er en rekke fordeler med at konsesjon kun gis til systemansvarlig eller et foretak der systemansvarlig har bestemmende innflytelse. Foretaket eier i dag det meste av transmisjonsnettet og utenlandsforbindelsene, og det er unaturlig at fremtidige utenlandsforbindelser skal være et unntak. Investeringer i nye kabler kan gjøre tidligere investeringer mindre lønnsomme, og Statnett viser til at det derfor må gjøres gode helhetsvurderinger. Statnett påpeker at nye utenlandskabler har stor innvirkning på det norske kraftsystemet, og det ofte vil kreves betydelige investeringer i eksisterende nett. Det er lettere å koordinere alt fra aktiviteter knyttet til forsyningssikkerhet til håndtering av ut- og innkoblinger av forbindelsen, når Statnett eier kablene

selv. Statnett påpeker også en risiko ved å overta utenlandsforbindelser bygget av andre. Statnett viser til at forholdet til havenergilova ikke er nevnt i høringsnotatet, og uttaler at departementet bør samordne bestemmelsene i energiloven og havenergilova. Det etterspørres en nærmere vurdering av hvordan hybride forbindelser skal reguleres i lovverket. Statnett legger til grunn at den eiermodellen som er etablert for Statnetts kabler i drift (NorNed og Skagerrakforbindelsen) og kabler under bygging (NordLink og NSL) er forenlig med vilkåret om bestemmende innflytelse. Statnett og selskapets partner i utlandet (typisk en TSO eller selskap tilknyttet en TSO) eier hver sin halvpart av forbindelsen, og Statnett eier den halvdel av forbindelsen som starter i Norge.

Nordland fylkeskommune, Norsk Industri, Nei til EU, Distriktsenergi, Oslo kommune, Samfunnsbedriftene, LO, El og IT Forbundet og Energiveteranene støtter departementets forslag om at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser i fremtiden bare kan gis til den systemansvarlige (Statnett) eller foretak der denne har bestemmende innflytelse. I høringsuttalelsen støtter LO forslaget til en videreføring av at mindre utenlandsforbindelser kan etableres og driftes av andre enn Statnett. Derimot er LO uenig i at lovendringen for øvrig ikke skal omfatte søknaden fra NorthConnect.

Nordland fylkeskommune er imot bygging av ytterligere kraftkabler til utlandet, og understreker viktigheten av å ikke gi fra seg eierskap og kontroll over samfunnskritisk infrastruktur. Fylkestinget i Nordland er sterkt kritisk til at konsesjonssøknaden til NorthConnect skal behandles etter energiloven før den foreslåtte endringen er på plass, og i så fall blir unntatt fra kravet om at Statnett skal eie den. Fylkeskommunen mener det må gjøres en grundig vurdering av konsekvensene av dagens kabler før nye prosjekter vurderes.

Norsk Industri uttrykker bekymring for de omfattende ringvirkningene utenlandskabler kan få for forbrukerne på grunn av økte kraftpriser. For industrien vil dette føre til svekket konkurransevne, som i sin tur slår inn negativt på verdiskapingen og industriens bidrag til det grønne skiftet. Norsk Industri legger til grunn at avtalen mellom AP, FrP, Høyre, Venstre og MDG i forbindelse med Stortingets vedtak om innlemmelse av tredje energimarkedspakke i EØS-avtalen danner plattformen for videre politikk på dette området. Det understrekes i avtalen at erfaringer må høstes over tid. Det er etter Norsk Industris syn ikke sannsynlig at NorthConnect eller andre kabelpro-

sjekt vil kunne bli realisert på mange år, uavhengig av hvem som eier prosjektet.

Nei til EU uttaler at intensjonen bak forliket om tredje energimarkedspakke ikke er oppfylt dersom NorthConnect behandles etter dagens regelverk. Formelt er det departementet gjennom NVE som gir eller avslår konsesjon, men så lenge NorthConnect står på EUs nettutviklingsplan (og er et prioritert PCI-prosjekt) har Norge etter Nei til EUs syn forpliktet seg til å følge opp prosjektet. En innlemmelse av EUs energiinfrastrukturforordning og det reviderte elektrisitetsdirektivet vil etter deres syn legge ytterligere press på Norge for å følge EUs nettutviklingsplan.

Flere av høringsuttalelsene påpeker at den norske delen av utenlandsforbindelser inngår i transmisijsnett. Det er vist til at offentlig eierskap vil sikre rasjonell utbygging og drift fordi Statnett setter strømkundenes behov først. Dersom inntektene automatisk tas inn i det norske sentralnettet vil dette komme alle til gode. Energiveteranene viser til at nye utenlandsforbindelser vil kreve forsterkninger i sentralnett i begge land. Med Statnett som eier vil kostnadene inntas i Statnett sin kostnadsberegning og vil dermed sikre en forutsigbar eier- og driftsstruktur. Også Samfunnsbedriftene mener lovforslaget sikrer en forutsigbar og transparent eier og driftsstruktur knyttet til utenlandskabler. Nei til EU, LO, EL og IT Forbundet og Samfunnsbedriftene, mener NorthConnect må omfattes av de nye reglene, og ikke behandles i henhold til dagens regelverk.

Advokatfirmaet *Arntzen de Besche* tar opp enkelte utfordringer i forbindelse med utvikling av vindkraft til havs. Det vises til at havenergilova § 8-1 setter krav om konsesjon fra departementet for «utførsel og innførsel av elektrisk energi til og frå framand stat». Her oppstilles ingen eiermessige begrensninger. I forarbeidene til forskrift til havenergilova inntatt i kgl.res. av 12. juni 2020 legger departementet til grunn at utbyggere av vindkraft til havs selv må sørge for adekvat nettilknytning. Dersom en endring i energiloven § 4-2 innebærer at kun Statnett vil være i posisjon til å utvikle, eie og drifte forbindelser som knytter havvind både til Norge og utlandet, kan den foreslåtte endringen etter advokatfirmaets syn medføre uønskede begrensninger for en hensiktsmessig utvikling av havvind i Norge. Advokatfirmaet *Arntzen de Besche* foreslår en presisering i lovforslaget, som innebærer at utenlandsforbindelser som skal kobles til anlegg som også krever konsesjon etter havenergilova, kan eies av andre enn systemansvarlig eller hvor denne har bestemmende innflytelse.

Også *Hydro* og *Statkraft* tar opp diskusjonen om etablering av offshore vind i sin uttalelse. *Hydro* legger til grunn at lovendringen ikke innebærer at Statnett automatisk vil få monopol til å eie nett som tilknytter offshore vind med andre land, og heller ikke at nettkundene på land skal dekke kostnader for drift og utvikling av offshore nett. *Statkraft* ber om at departementet klargjør hvorvidt den foreslåtte endringen av § 4-2 vil være til hinder for at eiere av havvinnanlegg kan bygge og drifte forbindelser mellom egne anlegg og det norske fastlandet, dersom anlegget samtidig har forbindelser til andre land. Det vil i så fall gjøre det vanskelig for private aktører å planlegge og bygge forbindelser i tilknytning til havvinnanlegg. *NVOI Securities* foreslår et unntak om at offshore anlegg som ikke berører fastlandet bør kunne kobles opp til utlandet uten Statnett.

Hafslund Eco, *Agder Energi* og *Lyse AS*, *Norwea*, *Vattenfall AB*, *Småkraftforeninga*, *Energi Norge* og *NVOI Securities* er skeptiske til eller går imot forslaget om at utenlandskabler i fremtiden bare skal kunne eies av Statnett eller et selskap hvor Statnett har bestemmende innflytelse.

Hydro tar departementets forslag om avgrensning av eierskap til nye utenlandsforbindelser til Statnett til etterretning. Det vises til at Statnett skal være eier av transmisjonsnettet i Norge, og det er naturlig å se utenlandsforbindelsene som en del av dette. For aktørene vil virkningene på kraftprisen av en kabel som hovedregel være uavhengig av eierskap. En kabel eid av Statnett og som inngår i transmisjonsnettet vil derimot påvirke tariffen til industrien. *Hydro* oppfordrer myndighetene og Statnett til å ha fokus på å begrense kostnader og risiko knyttet til utenlandsforbindelsene for industrien, for eksempel ved vurdering av tariffingsmodell for industrien eller andre ordninger som ivaretar industriens behov.

Statkraft viser til at selskapet støttet forslaget i 2016 om å tillate privat eierskap av utenlandsforbindelser fordi de mente at det ville gi økte muligheter for realisering av gode prosjekter og mer fleksible løsninger. Også *Lyse* minner om årsakene til at det ble åpnet opp for at utenlandskonsesjoner kunne gis til andre enn den systemansvarlige, nemlig at det var gunstig for utviklingen med et mangfoldig aktørbilde.

Hafslund Eco, *Vattenfall AB*, *Lyse AS* og *Agder Energi* er deleiere i *NorthConnect*-prosjektet. Det vises til at årsakene til at det ble åpnet opp for at utenlandskonsesjoner kunne gis andre enn den systemansvarlige, var at det er gunstig for utviklingen med et mangfoldig aktørbilde.

Hafslund Eco uttaler at Statnett har store og kostbare innenlands nettutbyggingsprosjekter og oppgraderingstiltak fremover, og at dette begrenser Statnetts planleggings- og investeringskapasitet til nye utenlandsforbindelser. *Agder Energi* og *Lyse AS* påpeker at utbygging av utenlandsforbindelser er en forutsetning for å nå EUs klimamål. Utvikling av infrastruktur i og rundt Nordsjøen vil være en stor industriell mulighet for norsk leverandørindustri og norske kompetansemiljø. Det vil hemme norsk verdiskaping dersom de som har kommersielle interesser av å realisere kabelprosjekt må vente på en statlig monopolaktør. Det vises til at Statnett ikke har insentiver til å ferdigstille samfunnsøkonomiske prosjekter i tide. *Vattenfall AB* mener det bør være rom for et regulatorisk rammeverk i Norden, som både gir forsyningssikkerhet og samtidig anerkjenner potensialet i den nordiske energisektoren. For lite transmissjonskapasitet kan bidra til for lave strømpriser, som igjen kan ødelegge økonomien til vannkraftprodusentene.

Statkraft viser til at utenlandsforbindelser er viktige for norsk forsyningssikkerhet og for å ta vare på og utvikle verdiskapingen i norsk vannkraft. *Statkraft* mener det er viktig at myndighetene legger til rette for at samfunnsøkonomiske lønnsomme utenlandsforbindelser realiseres. *Statkraft* viser til at lovendringen ikke påvirker lønnsomheten av nye kabler, og bør derfor ikke føre til færre eller flere utenlandsforbindelser. Selskapet mener likevel at det er uheldig at det er Statnett alene som har ansvaret for å identifisere mulige nye utenlandsforbindelser og vurdere hvorvidt de er samfunnsøkonomisk lønnsomme før de eventuelt søker om konsesjon. *Statkraft* ser det som positivt at det ikke har blitt gitt noe endelig avslag på konsesjonssøknaden fra *NorthConnect*.

Småkraftforeninga synes på et prinsipielt grunnlag det er uheldig at en igjen skal endre regelverket for hvem som kan eie utenlandsforbindelser, kort tid etter at dette ble endret både i 2013 og 2016. Etter *Småkraftforeninga*'s syn vil konkurranse mellom flere aktører fremme flere gode samfunnsnyttige prosjekter. Flere forbindelser vil tilrettelegge for økt kraftutveksling mellom nasjoner og sikre bruken av fornybar energi. *Småkraftforeninga* påpeker videre at innestengt produksjon er en trussel for flere småkraftverks eksistens. *Småkraftforeninga* uttaler at det offentlige vil kunne gå glipp av store inntekter, den fornybare energien som blir produsert her til lands blir ikke brukt opp og taperen blir klimaet. En slik holdning er å rygge inn i fremtidens fornybarsatsning. *Småkraftforeninga* slutter seg til departe-

mentets begrunnelse for at søknaden fra North-Connect behandles etter gjeldende lovverk. Ellers viser Småkraftforeninga til uttalelsen fra Energi Norge.

Energi Norge anser økt utveksling av fornybar kraft mellom land og regioner som nødvendig for å redusere klimagassutslipp og bidrar til å nå europeiske klimamål. Det vises til at en vesentlig del av verdiskapingen i den norske fornybarnæringen og inntekter til det offentlige kommer fra utveksling av fornybar kraft med naboland. Europeisk energiomstilling gir et stort potensial for økt verdiskaping fra vår regulerbare vannkraft. Det vises til at kabler og utveksling gjør det mulig for naboland å være effektreserver for hverandre. Slik øker vi verdien på vannkraften, samtidig som klimagassutslippene går ned. Energi Norge merker seg at flertallet i Stortinget ønsker denne lovendringen i dag og tar dette til etterretning. Organisasjonen minner like fullt om årsakene til at det ble åpnet opp for at utenlandskonsesjoner kunne gis til andre enn den systemansvarlige, nemlig at det var gunstig for utviklingen med et mangfoldig aktørbilde. Energi Norge anser det uheldig at sentrale og fundamentale rammebetingelser for næringen endres hyppig. Det er viktig at det fortsatt legges til rette for utvikling av kraftsystemet ved at klimanyttige og samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter utvikles og realiseres.

Advokatforeningen uttaler seg ikke spesielt om det materielle innholdet i lovforslaget, men peker på at det er uheldig med en lovendring som gir tilbakevirkende kraft. Lovendringen bør gjelde for de søknader som kommer inn etter lovendringens ikrafttredelse, eventuelt at skjæringspunktet for overgangsbestemmelsen settes ved dato for høringsnotatet. Det vises videre til at departementet i høringsnotatet uttaler seg om hvor lang konsesjonstid som eventuelt bør fastsettes for saken som allerede er til behandling. Advokatforeningen mener det er uheldig at lovforarbeider og høringsnotater benyttes som instrument for å gi signaler om saksbehandlingen av konkrete enkeltsaker eller konsesjonssøknader før lovendringen trer i kraft.

Til den foreslåtte lovteksten er NVOI Securities kritisk til setningen «eller foretak der denne har bestemmende innflytelse», som dette etter dennes syn åpner for at private aktører kan få 50 prosent av profitten til flaskehalsinntektene.

4.3 Departementets vurdering

Departementet foreslo i høringen at energilovens bestemmelse om konsesjon for utenlandsforbin-

deler tilbakeføres slik rettstilstanden var for 2016. Forslaget var basert på innholdet i energiloven § 4-2 slik bestemmelsen ble vedtatt i 2013, og følger opp Stortingets anmodningsvedtak. Departementet opprettholder forslaget som var på høring, men med noen endringer som er omtalt nærmere i det følgende.

Noen av høringsinstansene, blant annet *Energi Norge* og *Norwea*, uttaler at det er uheldig at rammebetingelsene i energisektoren endres hyppig, og at dette skaper uforutsigbarhet for aktørene. Departementet viser til at det er og har vært et relativt begrenset antall saker om utenlandskonsesjon. Per i dag finnes det 18 forbindelser fra Norge til andre land. Disse går til Danmark, Sverige, Finland, Russland, Nederland og Tyskland. I tillegg er en forbindelse til Storbritannia under bygging. Departementet viser til at behandlingen av en utenlandskonsesjon forutsetter grundige samfunnsøkonomiske vurderinger, og at det er et begrenset antall saker som berøres av endringene. Den aktuelle bestemmelsen inngår i et regulatorisk rammeverk for energisektoren, og det er generelt ikke uvanlig at det oppstår behov for justeringer eller tilpasninger i tråd med utviklingen i sektoren.

Høringsinstansene er delte i synet på om utenlandsforbindelser bør inngå i Statnetts monopol eller ikke. Flere av høringsinstansene mener at den foreslåtte eierskapsbegrensningen er uheldig. I den sammenheng er det vist til behovet for å øke utvekslingskapasiteten i årene som kommer for å nå klimamålene. Statnett eier alle dagens forbindelser og departementet viser til at Norge har en relativt høy andel utvekslingskapasitet sammenliknet med andre land i Europa. Det er viktig at det legges til rette for at samfunnsøkonomiske gode prosjekter kan realiseres.

Departementet merker seg bekymringen fra *Norwea* om at kostbar netttutbygging og oppgradering i årene som kommer kan begrense Statnetts investeringskapasitet til nye utenlandsforbindelser. Til dette bemerker departementet at Statnett, som systemansvarlig, har ansvaret for at kraftsystemet driftes og utvikles på en rasjonell måte. Inntekter fra kabler som er eid av Statnett vil kunne brukes til å forsterke transmisjonsnett, som igjen vil komme nettkundene til gode. Departementet viser til at Statnett eier det meste av transmisjonsnett i Norge, og den norske delen av utenlandsforbindelsene.

Etablering av nye utenlandskabler har stor innvirkning på det norske kraftsystemet, og vil ofte kreve betydelige investeringer i eksisterende nett. Dette er hensyn som taler for at Statnett bør

eie og drive utenlandsforbindelsene. Kraftutveksling mellom land bidrar til verdiskaping og forsyningssikkerhet, og er viktig i omleggingen til en mer klimavennlig kraftforsyning i Europa. Departementet anser Statnetts nettmonopol som viktig for å sikre blant annet en helhetlig utvikling og sikker drift av det norske kraftsystemet. Slike hensyn er etter departementets vurdering også relevante etter EØS-retten, og ble vektlagt i forbindelse med lovendringen i 2013. Departementet viser også til at det blant landene i EU er det eksempler på at eieren av transmisjonsnett har monopol på utenlandsforbindelser.

Departementet viser samtidig til innspill fra *Statkraft*, *Hydro* og *Arntzen de Besche* som etterlyser en klargjøring av reglene for eierskap av nett til havs. Det er vist til produksjonsradialer fra vindkraft til havs og inn til land, eller radialer fra land som er knyttet til petroleumsinstallasjoner til havs. Det er også tatt opp at det i nær fremtid vil kunne utvikles såkalte hybride nettløsninger, og på lengre sikt utvikling av et masket nett til havs.

Det er flere scenarier man her kan se for seg fremover når det gjelder utviklingen av nettanlegg til havs.

Et første eksempel kan være etablering av en overføringsforbindelse for elektrisk kraft fra et produksjonsanlegg på norsk kontinentalsokkel, til utlandet. Hvis både forbindelsen og produksjonsanlegget er lokalisert utenfor grunnlinjen, vil konsesjonsplikt for utførsel og innførsel av elektrisk energi følge av havenergilova § 8-1. Så lenge forbindelsen ikke er tilknyttet det norske kraftsystemet på land, vil ikke konsesjonsplikt etter energiloven § 4-2 inntre. Denne situasjonen omfattes ikke av forslaget i proposisjonen her.

Et annet eksempel kan være en forbruker, for eksempel en petroleumsinstallasjon, som befinner seg på et annet lands kontinentalsokkel og som forsynes med elektrisk energi fra det norske kraftsystemet på land. I et slikt tilfelle vil energiloven få anvendelse på grunn av tilknytningen til land, jf. energiloven § 1-1. En forbindelse (radial) fra land i Norge og til et anlegg som er lokalisert på utenlandsk kontinentalsokkel, vil etter departementets syn måtte ha konsesjon etter energiloven § 4-2. Dersom en slik forbindelse ikke fører til at det skjer en sammenkobling av det norske kraftsystemet og et annet lands kraftsystem, vil det ikke være muligheter for kraftutveksling mellom landene. De hensyn som knytter seg til ordinære utenlandsforbindelser for kraft, og som taler for at kun Statnett eller et selskap der Statnett har bestemmende innflytelse skal eie eller drive slike forbindelser, gjør seg ikke gjeldende på samme

måte her. I den grad slike løsninger skulle være aktuelle, foreslår departementet en unntaksbestemmelse som gjør det mulig at andre aktører enn Statnett kan gis konsesjon etter energiloven § 4-2. Det kan være aktuelt å stille som vilkår for slik konsesjon at endret bruk eller utviklingen av nett til havs kan medføre at de aktuelle kablene overføres til Statnett eller et annet selskap på et senere tidspunkt.

Et tredje eksempel, som også er trukket frem i høringsinnspillene, gjelder situasjonen der vindkraft til havs bygges ut med forbindelser både til det innenlandske kraftsystemet i Norge og til utlandet. Slike hybridløsninger kan brukes til å transportere kraft fra havvind-installasjonene og inn til land, men også til kraftutveksling med et annet land. Dersom forbindelsen krever anleggs-konsesjon etter energiloven § 3-1 og samtidig innebærer en kraftutveksling med et annet land, vil det være nødvendig med konsesjon etter energiloven § 4-2. I lovforslaget som ble sendt på høring var ikke spørsmålet om hvem som kan gis konsesjon for slike forbindelser drøftet eksplisitt, og i lys av høringen ser departementet behov for en klargjøring.

Etter departementets vurdering står man i slike tilfeller overfor en annen form for utenlandsforbindelser enn det som tradisjonelt har vært behandlet og diskutert under energiloven § 4-2. Et viktig formål med en hybridforbindelse vil typisk være å gi nettilknytning for vindkraft til havs. Spørsmålet om hvordan ulike typer hybridløsninger for nettanlegg til havs bør utvikles og reguleres, er noe som etter departementets syn må utredes nærmere. Da vil også konsekvensene av slike løsninger for det innenlandske kraftsystemet måtte vurderes. Det pågår utredninger og diskusjoner både i Norge og i utlandet om ulike løsninger for å tilrettelegge for vindkraftproduksjon til havs. Hybridprosjekter som innebærer ny tilknytning mellom Norge og et annet land, vil på samme måte som ordinære utenlandskabler medføre virkninger på det norske kraftsystemet. Etter departementets syn må det utredes nærmere hvordan ulike typer hybridløsninger for nettanlegg til havs bør utvikles og reguleres.

Etter departementets vurdering bør ikke lovforslaget som nå fremmes avgjøre hvem som eventuelt skal eie eller drive infrastruktur som bygges for havbasert vindkraft, og som også kan brukes til kraftutveksling. Departementet foreslår derfor en mulighet for å gjøre unntak fra hovedregelen om at kun den systemansvarlige etter energiloven § 6-1 eller selskaper der denne har bestemmende innflytelse kan gis konsesjon etter

energiloven § 4-2. Det vil være en del av en eventuell konsesjonsbehandling å vurdere blant annet hvilke virkninger eventuelle hybride forbindelser vil kunne få på kraftsystemet i Norge.

Foruten vilkår om tidsbegrensning, kan det bli aktuelt å stille vilkår i konsesjonen etter § 4-2 om at endret bruk av en forbindelse eller en utvikling av et strømmnett til havs kan medføre at de aktuelle kablene skal overføres til Statnett eller et annet selskap, på et senere tidspunkt. Dersom det for eksempel skulle bli utpekt systemoperatør til havs, kan det også tenkes at det vil oppstå behov for endringer med tanke på eierskap eller drift av nettanlegg til havs.

Man kan også tenke seg en utvikling av et overføringsnett mellom Norge og utlandet i sekvenser, for eksempel hvis et vindkraftverk først bygges ut med kabel til Norge og at det senere etableres en kabel fra vindkraftverket til utlandet. I en slik situasjon vil den etterfølgende utviklingen føre til at forbindelsen endrer karakter. For slike tilfeller kan det være aktuelt å sette nærmere vilkår i konsesjonen etter energiloven § 3-1 for kabelen som er tilknyttet land i Norge.

Når det gjelder mindre overføringsforbindelser til grenseområder, slik som til Sverige, opprettholder departementet forslaget om mindre justeringer i lovbestemmelsens ordlyd. I lovteksten som var på høring var det ikke presisert at konsesjon kan gis til andre enn systemansvarlig eller selskaper der denne har bestemmende innflytelse. Det fremkom imidlertid av andre deler av høringsnotatet at utenlandsforbindelser i grenseområder på lavere nettnivå enn transmisjonsnett skal kunne eies og drives av konsesjonæren i det aktuelle grenseområdet. Departementet foreslår at dette kommer til uttrykk i lovteksten i § 4-2 tredje ledd.

Departementet merker seg *Advokatforeningens* innspill om at det er uheldig med et skjæringspunkt for overgangsbestemmelsen som gir tilbakevirkende kraft, og viser til at dette vil gå ut over forutsigbarheten som aktørene har behov for. Advokatforeningen anbefaler at lovendringen bør gjøres gjeldende for søknader som kommer inn etter lovendringens ikrafttredelse, eventuelt at skjæringstidspunktet for overgangsbestemmelsen settes ved dato for høringsnotatet. Departementet kan ikke se at det vil ha noen praktisk betydning å endre skjæringstidspunktet fra 1. januar 2020 til dato for høringstidspunktet som var 7. september 2020.

Departementet har til behandling en konsesjonssøknad fra NorthConnect, som er eid av Agder Energi, E-CO, Lyse og Vattenfall AB. I

høringsforslaget var det foreslått en overgangsregel slik at denne søknaden behandles etter gjeldende regelverk. I tråd med høringsforslaget foreslår departementet at lovendringen ikke gis tilbakevirkende kraft. Behandlingen av den aktuelle søknaden er satt i bero, i påvente av at det er høstet erfaringer fra virkningene på kraftsystemet av de to nye kablene til Tyskland og Storbritannia. Dette er formidlet til selskapet i brev våren 2020. Departementet er ellers ikke kjent med konkrete prosjekter som kan tenkes å bli avskåret fra å søke om utenlandskonsesjon som følge av skjæringstidspunktet i lovforslaget.

Departementet viser til uttalelsen fra Advokatforeningen om at høringsnotater ikke skal benyttes til å gi signaler om behandling av enkeltsaker. Departementet har i høringsnotatet vist til at konsesjoner etter energiloven skal gis for en bestemt tid, og beskrev også konsekvenser av et vilkår om tidsbegrensning. Etter departementets syn er dette en del av de generelle rettslige rammene i energiloven, og formålet har ikke vært å avgjøre en konkret enkeltsak som en del av selve lovsaken.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endret § 4-2 om utenlandsforbindelser fører ikke med seg vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Lovforslaget vil gjelde for nye forbindelser som konsesjonssøkes etter 1. januar 2020. Det foreslås en overgangsordning som medfører at søknaden fra 2017 som er til konsesjonsbehandling i departementet kan få konsesjon.

6 Merknader til lovforslaget

I forslaget til endringer i energiloven § 4-2 *første ledd* annet punktum foreslås det innført en bestemmelse om at konsesjon for å eie og drive utenlandsforbindelser bare kan gis til den systemansvarlige etter § 6-1, eller til et foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse. Med utenlandsforbindelse menes en forbindelse som kobler det norske kraftsystemet sammen med et annet lands kraftsystem, eller som knytter det norske kraftsystemet til anlegg for produksjon eller forbruk utenfor norsk kontinentalsokkel. Med bestemmende innflytelse menes direkte eller indirekte kontroll med mer enn halvparten av kapitalen og stemmene i selskapet.

I tredje ledd *første punktum* er det foreslått unntak fra begrensningen om hvem som kan få konsesjon for å eie eller drive en forbindelse etter første ledd. Forslaget gjelder forbindelser som er tilknyttet kraftsystemet på land, og som dermed krever konsesjon etter energiloven § 3-1, som krysser norsk kontinentalsokkel og som er tilknyttet produksjon eller forbruk av elektrisk energi til havs.

For at energiloven skal få anvendelse, må forbindelsen være tilknyttet kraftsystemet på land i Norge, det vil si innenfor grunnlinjene. Energiens geografiske virkeområde gjelder ut til grunnlinjene, jf. energiloven § 1-1. For at energiloven § 4-2 skal få anvendelse, må det i tillegg foreligge en kraftoverføring til eller fra et område utenfor Norges kontinentalsokkel. Dersom den norske delen av en forbindelse til utlandet i sin helhet ligger utenfor grunnlinjene, vil det være havenergilova som gjelder.

Det foreslåtte unntaket vil fange opp forbindelser fra land til for eksempel en forbruker på en annen stats kontinentalsokkel (forbruksradial). Videre vil forslaget omfatte anlegg for overføring av elektrisk energi som produseres i et vindkraftanlegg utenfor Norges kontinentalsokkel, der kraften føres inn til Norge og blir tilknyttet det innenlandske kraftnettet (produksjonsradial). Det foreslåtte unntaket vil også fange opp infrastruktur knyttet til vindkraft til havs med konsesjon etter havenergilova eller forsyning av forbruk, der forbindelsen også kan brukes til kraftutveksling.

På lengre sikt kan man se for seg utviklingen av et sammenkoblet nett i Nordsjøen, som vil kunne berøre flere land. Det foreslåtte unntaket vil kunne gjelde forbindelser som det i fremtiden kan være aktuelt å knytte til et slikt nett. Departementet kan sette nødvendige vilkår i konsesjoner,

herunder om at endret bruk av forbindelsene kan medføre at de aktuelle kablene må overføres til Statnett eller et annet selskap. Det vises til drøftelsen i punkt 4.3 ovenfor.

I tredje ledd *annet punktum* foreslås et unntak fra første ledd for mindre forbindelser under transmisjonsnettnivå i grenseområder. Det foreslås mindre justering i den gjeldende lovteksten for slike forbindelser, ved at ordene lokal forsyning erstattes med en henvisning til forbindelser under transmisjonsnettsnivå. I *tredje punktum* foreslås det også en justert ordlyd om at vilkår i konsesjonen for mindre forbindelser i grenseområder kan tilpasses disponeringen av forbindelsen i det aktuelle området. Disse endringene skal sørge for at lovens ordlyd harmonerer bedre med gjeldende forståelse av unntaksregelen, og medfører ingen realitetsendringer. Det fremgår av den foreslåtte lovteksten at konsesjon i slike tilfeller kan gis til andre enn systemansvarlig eller foretak der systemansvarlig har bestemmende innflytelse.

I lovforslagets del II foreslås det at Kongen kan sette i kraft lovendringene, og en overgangsregel om at endringene i § 4-2 første ledd kommer til anvendelse for prosjekter som konsesjonssøkes etter 1. januar 2020. Søknader sendt før dette tidspunktet skal behandles i medhold energiloven § 4-2, slik bestemmelsen lyder i dag.

Olje- og energidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i energiloven (konsesjon for utenlandsforbindelser).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i energiloven (konsesjon for utenlandsforbindelser) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i energiloven (konsesjon for utenlandsforbindelser)

I

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. gjøres følgende endringer:

§ 4-2 første ledd annet punktum skal lyde:
Konsesjon kan bare gis til den systemansvarlige etter § 6-1 eller til foretak hvor denne har bestemte innflytelse

Nåværende § 4-2 første ledd annet punktum blir nytt tredje punktum.

§ 4-2 tredje ledd skal lyde:

Konsesjon etter første ledd kan likevel gis til andre når forbindelsen er tilknyttet anlegg for pro-

duksjon eller forbruk av elektrisk energi til havs og krysser avgrensingslinjen mellom Norges kontinentalsokkel og en annen stats sokkel. Det samme gjelder for mindre utenlandsforbindelser under transmisjonsnettsnivå i grenseområder. For disse kan det gjøres en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis, og vilkår i konsesjonen kan tilpasses disponeringen av forbindelsen i det aktuelle området.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Energiloven § 4-2 første ledd annet punktum gjelder ikke der en søknad om konsesjon har kommet inn til konsesjonsmyndigheten før 1. januar 2020.



