

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår dato: 20. februar 2012
Vår ref.: NVE 201200596-3 aj/jkr
Arkiv: 601
Deres dato: 18. januar 2012
Deres ref.: 12/00106-1

Saksbehandler:
Jørund Krogsrud

Høringssvar fra NVE - Kommisjonens forslag til forordning om retningslinjer for transeuropeisk energiinfrastruktur

Vi viser til Deres brev datert 18. januar 2012 hvor det bes om merknader til ovennevnte forslag fra Kommisjonen.

Forslaget gjelder utbygging av energi infrastruktur herunder anlegg for overføring og lagring av elektrisk energi og naturgass. I denne uttalelsen vil vi avgrense vurderingene til forslaget regulering av investeringer i og utbygging av infrastruktur for overføring av elektrisk energi.

Kommisjonen har på forsiden av forordningen merket forslaget som EØS relevant tekst. NVE går ikke nærmere inn på spørsmålet om forordningen kan regnes som EØS relevant eller ikke.

NVE har vurdert forslaget opp i mot gjeldende norsk lovgivning og forvaltningspraksis for å belyse hvilke konsekvenser gjennomføring av forslaget vil kunne få for dagens forvaltning av nye anlegg for overføring av elektrisk energi i tilfelle forordningen senere innlemmes i EØS-avtalen.

Kommisjonen har identifisert investeringsbehovet i Europa knyttet til transmisjon av elektrisk energi til omlag 140 milliarder euro frem mot 2020. Av dette knyttes 70 milliarder til transmisjonsanlegg på land, mens 30 milliarder knyttes til offshore transmisjonsanlegg (av dette er 10 milliarder knyttet til NSOG (nordsjønett)). De resterende 40 milliarder knyttes til investeringsbehov for smart grids og lagringsfasiliteter¹.

Kommisjonen har i hovedsak pekt på tre hindre som de mener bidrar til at investeringer som bør gjennomføres ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv ikke blir gjennomført;

1. Utsettelse og manglende gjennomføring av planlagte prosjekter grunnet omfattende konsultasjons- og konsesjonsprosesser.

¹ Se SEC (2011)755 og SEC (2010)1395 for mer detaljert informasjon om forutsetninger for estimert investeringsbehov og usikkerheter knyttet til dem.

2. Manglende finansieringsevne og regulatoriske svakheter mht. behandling av prosjekter med høy risiko.
3. Investeringer som er lønnsomme i et europeisk perspektiv, kan være ulønnsomme for de selskaper eller nasjonale myndigheter som foretar og godkjenner investeringsbeslutningen.

Det er foreslått to forordninger i den hensikt å løse opp i de ovennevnte utfordringene:

- ”Regulation on guidelines for trans-European energy infrastructure” (infrastrukturforordningen) som legger rammeverket for utvelgelse av prioriterte prosjekter av felles interesse, inneholder bestemmelser for nasjonale myndigheters konsesjonsbehandling av slike prosjekter og bestemmelser for nasjonale regulatorers godkjenning av søknader om å investere i slike prosjekter. Forordningen erstatter Parlaments- og Rådsbeslutning 1364/2006/EF om retningslinjer for transeuropeisk energinettverk (TEN-E), og

- ”Regulation on establishing the Connecting Europe Facility ”(CEF) etablerer nye ordninger for finansiell støtte som skal erstatte den eksisterende TEN-E finansieringsforordning (EF) No 680/2007 og har et foreslått budsjett i perioden 2014-2020 på 9,1 milliarder euro innenfor energiområdet.

Forslagene legger til grunn at prosjekter av felleseuropeisk interesse skal gis en prioritert status i forhold til andre anlegg når det gjelder konsesjonsbehandling, behandling av kostnadsallokeringen mellom involverte parter, regulering og finansiell støtte.

Utvelgelse av prosjekter av felles interesse

Utvelgelsen av prosjekter av felles interesse danner kjernen i kommisjonens forslag og legger grunnlaget for hvilke prosjekter som vil motta finansiell støtte, spesialbehandling innenfor konsesjonsprosessen og med hensyn til regulering. Måten disse prosjektene blir trukket ut på og behandlet vil derfor være viktig.

Prioriterte korridorer og områder for utbygging av energi infrastruktur av felles interesse

Kommisjonen har i annekset I foreslått 12 prioriterte korridorer og områder som danner grunnlaget for utvelgelsen av prosjekter av felles interesse som i forslaget benevnes som ”projects of common interest” (PCI). Korridorene er trukket opp slik at hvert medlemsland er involvert i minst en av de prioriterte korridorene eller områdene.

Av korridorene definert i annekset I er det to som er aktuelle for Norge; Northern Seas Offshore Grid (NSOG) og Baltic Energy Market Interconnection Plan in electricity (BEMIP).

NSOG er begrunnet ut fra behovet for å transportere energi fra fornybare energikilder offshore til konsumsentre og lagring, samt for å øke utvekslingen av elektrisitet mellom land.

Når det gjelder BEMIP, er den begrunnet ut fra behovet om å redusere den nettmessige isolasjonen av de baltiske stater og legge til rette for markedsintegrasjon i regionen.

De geografiske korridorene er vagt beskrevet og må antas å gi rom for en viss fleksibilitet i utvelgelsen av prosjekter ut ifra anleggenes geografiske plassering. Den utforming kriteriene for prosjekter av felles interesse (PCI) har fått i artikkel 4 og beskrivelsene i annekset II av hvilke kategorier energi infrastruktur som omfattes, kan tyde på at det geografiske virkeområdet for slike prosjekter ikke kan tolkes snevert på bakgrunn av hvordan de prioriterte korridorene er beskrevet i annekset I.

Kriteriene for prosjekter av felles interesse (PCI)

Proessen og kriteriene for utvelgelse av prosjekter av felles interesse og den etterfølgende koordineringen og tilsynet med gjennomføringen følger av kapittel II.

Det fremgår at prosjekt av felles interesse skal oppfylle alle de generelle kriteriene som følger artikkel 4 pkt.1 (a) - (c) som gjelder all infrastruktur omfattet av forordningen uavhengig av type.

Ett prosjekt skal;

- være nødvendig for å implementere de prioriterte korridorene og områdene som er nedfelt i forordningens anneks I, og
- være økonomisk, samfunnsmessig og miljømessig bærekraftig, og
- berøre minst to land, enten ved direkte å krysse grensen til ett eller flere land eller ved å være lokalisert på territoriet til et land og ha vesentlig påvirkning over grensen til et annet land som beskrevet i anneks IV pkt. 1 (a)² - (e).

I tillegg inneholder forordningen spesielle kriterier for de enkelte typer infrastrukturprosjekter, jf. artikkel 4 pkt. 2 (a) - (e).

De spesielle kriteriene listet i artikkel 4 pkt. 2 (a) gjelder prosjekter for transmisjon og lagring av elektrisk energi som faller inn under kategoriene i anneks II pkt. 1 (a) - (d).

Et prosjekt for transmisjon og lagring av elektrisitet som faller inn under en av kategoriene listet i anneks II pkt. 1 (a) - (d) skal bidra vesentlig til å oppfylle minst ett av kriteriene som følger av artikkel 4 pkt. 2 (a) for å kunne oppnå status som prosjekt av felles interesse (PCI). Prosjektet må enten bidra vesentlig til;

- markedsintegrasjon, konkurranse og systemfleksibilitet, eller
- bærekraft blant annet gjennom transmisjon av fornybar energi til store forbruksområder/lagringssteder, eller
- interoperabilitet/ sikker systemdrift.

En svakhet med forordningen er at det er til dels uklare begrepsdefinisjoner. Viktige kriterier som bærekraft har ikke kvantifiserbare terskler, noe som gir usikkerhet for vurderinger av hvorvidt et prosjekt bør inkluderes som PCI - prosjekt eller ikke.

Det er en vanskelig avveining å ta stilling til hvilke nettanlegg som har europeisk betydning og hvilke som kun har nasjonal betydning, da vi er knyttet til et felles marked hvor enhver investering som fjerner en flaskehals, vil ha betydning for kraftflyt og kraftpriser også i andre områder enn der den fysiske flaskehalsen faktisk eksisterer. Med grunnlag i de kriterier som trekkes opp i forordningen kan det etter NVEs vurdering tenkes at rene DC-kabler mellom Norge og kontinentet eller UK vil kunne bli utvalgt som prosjekter av felles interesse, selv om slike forbindelser ikke er det primære fokusområdet for NSOG korridoren slik som beskrevet i anneks 1. Videre vil investeringer i Norge som har en vesentlig

² Pkt. (a) gjelder prosjekt for transmisjon av elektrisk energi og definerer "vesentlig påvirkning" som en økning av overføringskapasiteten mellom land med minst 500 MW. Pkt. (b) gjelder prosjekter for lagring av elektrisk energi og pkt. (e) gjelder prosjekter for smart grids.

påvirkning på utvekslingen mellom Norge og andre land, kunne bli klassifisert som PCI. Slike prosjekt vil potensielt kunne søke PCI - status i både BEMIP og NSOG.

Prosess for utvelgelse av PCI

For hver av de definerte korridorene skal Kommisjonen nedsette en regional gruppe bestående av nasjonale regulatorer, TSOer og nasjonale myndigheter i tillegg til ENTSO-E og Kommisjonen. Gruppen skal - der hvor det er relevant - invitere TSOer, regulatorer og nasjonale myndigheter fra medlemsland i EEA, EFTA, mv. Gruppen skal behandle søknader fra "project promoters" som kan være en eller flere TSOer eller annen juridisk enhet som står ansvarlig for prosjektet. Det er til dels mangelfullt beskrevet hvem som skal delta i de regionale gruppene, hvem som skal lede gruppen og hvordan arbeidet innad i gruppen skal foregå. Det følger av forslaget at enhver søknad om å inkludere et prosjekt i listen over PCI, må godkjennes av det eller de land prosjektet berører før prosjektet kan tas inn på listen.

De regionale gruppene skal på bakgrunn av innkomne søknader fremlegge en liste med PCI - prosjekter for ACER. ACER skal innen 2 måneder gi en anbefaling til Kommisjonen av hvilke prosjekter som bør få status som prosjekter av felles interesse. Kommisjonen skal på bakgrunn av listen utarbeidet av de regionale gruppene, og etter uttalelse fra ACER, utarbeide en endelig liste over PCI -prosjekter. Listen skal vedtas av Kommisjonen senest 31. juli 2013. Listen skal minst oppdateres hvert annet år.

Til tross for at forordningen etter planen ikke skal implementeres før i starten av 2013, vil prosessen med utvelgelse av PCI sannsynligvis starte opp i løpet av 2012. Kommisjonens tidsplan legger opp til at de regionale gruppene skal starte arbeidet og få ferdig sin første anbefaling av PCI prosjekter før forordningen er vedtatt. Dette innebærer at OED, NVE og Statnett om ikke så lenge kan bli invitert til å delta i de regionale gruppene som er aktuelle for Norge. Forut for norsk deltakelse bør EØS-relevansen avklares. Det er også litt uklart hvilken betydning deltakelse i de regionale gruppene vil ha for den etterfølgende nasjonale konsesjonsbehandlingen og reguleringen av en PCI. Det er usikkert i hvilken grad deltakelsen kan begrense handlingsrommet i den senere nasjonale behandlingen av en PCI, og dette bør om mulig avklares.

Prosjekter som søker PCI - status skal på forhånd være en del av ENTSO-E's tiårige nettutviklingsplaner (TYNDP), som definert i tredje energimarkedspakke, jf. anneks III pkt. 2(3). Artikkel 3.7 etablerer derimot en tilnærming, hvor prosjekter som av Kommisjonen blir klassifisert som PCI skal inkluderes i de relevante regionale TYNDP og investeringsplaner. Regulatorene har gjennom CEER spilt inn forslag til Parlamentet om en endring i forslaget som etter NVEs vurdering klargjør TYNDP sin rolle. Forslaget tydeliggjør at prosjekter som skal kunne få status som PCI, på forhånd skal inngå i ENTSO-E's TYNDP. Det er hensiktsmessig at de prosjekter som skal få PCI - status, er en del av helhetlige investeringsplaner, og har gjennomgått kost-/ nyttevurderinger på lik linje med øvrige prosjekter.

Nasjonal behandling av PCI prosjekter

Konsesjonsbehandling

Nasjonal konsesjonsbehandling og høringsprosesser omhandles i forordningens kapittel III. For prosjekter som inngår i den vedtatte listen over PCI, vil bestemmelsene i kapittel III kunne få betydning for konsesjonsbehandlingen etter energiloven § 3-1 (*anleggskonsesjon*) og § 4-2 (*innførsel og utførsel*), samt etter havenergilova § 3-2 (*anleggskonsesjon*) og § 8-1 (*innførsel og utførsel*) i den grad PCI utløser konsesjonsplikt etter en eller flere av disse bestemmelsene.

Kapittel III inneholder en rekke bestemmelser som pålegger nasjonal konsesjonsmyndighet ("national competent authority") og tiltakshaver prosedyrer og plikter som er nye i forhold til dagens konsesjonsbehandling. En viss tilpasning av dagens konsesjonsbehandling til nye administrative prosedyrer og oppgaver må derfor påregnes.

Artikkel 8 inneholder en rekke bestemmelser som påpeker at den nasjonale konsesjonsbehandlingen av PCI skal gis høyest mulig prioritet av nasjonal konsesjonsmyndighet, og bestemmelsene går langt i å knesette et prinsipp om at prosjekter som tas inn på den europeiske PCI - listen må betraktes som prosjekter av høy offentlig interesse og gis fortrinnsrett i den nasjonale konsesjonsbehandlingen.

De prosjektene som er inkludert på listen over PCI forutsettes alle å ha gjennomgått en grundig faglig vurdering, i første omgang av TSOene ved inkludering av prosjektet i ENTSO-E's nettutviklingsplaner, deretter av de regionale gruppene i PCI -behandlingen, videre vurderes prosjektene av ACER og i siste instans av Kommisjonen. Sentrale elementer i disse vurderingene vil være prosjektenes økonomiske, sosiale og miljømessige virkninger samt deres bidrag til markedsintegrasjon og betydning for forsyningssikkerheten. Disse elementene er alle sentrale vurderingstemaer i den norske konsesjonsbehandlingen. I den grad disse vurderingene holder et tilfredsstillende faglig nivå, bør de kunne legge grunnlaget for en enklere nasjonal konsesjonsbehandling enn hva tilsvarende nasjonale anlegg underlegges.

Formålet bak forslaget er å effektivisere konsesjonsbehandlingen, øke involveringen av berørte parter i behandlingsprosessen og etablere en større grad av offentlig aksept for prosjektene. Dette anses som nødvendig for å sikre realiseringen av strategisk infrastruktur i form av prioriterte korridorer som bl.a. skal sikre markedsmessig integrasjon, opprettholdelse av forsyningssikkerheten og ikke minst oppnå de målene som er satt for realisering av fornybar energiproduksjon innen 2020.

Et viktig formål med konsesjonsbehandlingen bør være å bidra til en realisering av samfunnsmessig rasjonelle prosjekter innenfor akseptable tidsrammer. Slik forslaget nå foreligger, trekkes bare konsesjonsbehandling frem som en barriere for realisering av prosjekter.

Forslagets betydning for den norske konsesjonsvurderingen av PCI

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av nye overføringslinjer eller kabler er et sentralt vurderingstema i konsesjonsbehandlingen etter energiloven. Det kan reises spørsmål om forslaget innebærer en begrensning i konsesjonsmyndighetens anledning til å legge vekt på samfunnsøkonomisk kost - nytte i konsesjonsbehandlingen av en PCI. Selv om det ikke fremgår eksplisitt, er det flere uttalelser i forslaget som indikerer at kost-/ nyttevurderinger i forhold til disse prosjektene ikke er ment å være vurderingstema i den nasjonale konsesjonsbehandlingen, herunder at en slik vurdering allerede er gjort i den europeiske behandlingen som vedtar at prosjektet har status som PCI. Kostnadene ved et prosjekt vil imidlertid endre seg etter hvert som prosjektet modnes i løpet av den nasjonale konsesjonsbehandlingen og valg av endelige tekniske løsninger, traseer, avbøtende tiltak, mv. gjøres. Dette taler for at kost-/ nyttevurderinger også bør inngå som vurderingstema i den nasjonale konsesjonsvurderingen. Det er derfor etter NVEs vurdering viktig og nødvendig å avklare om det er i tråd med forslagets intensjoner at den nasjonale konsesjonsmyndigheten også vurderer prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det vil i så fall være prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet i europeisk perspektiv som er vurderingstema.

Kommisjonen legger i forslaget til grunn at det er regulator skal godkjenne investeringene i PCI, herunder den avtalte kostnadsfordelingen mellom involverte aktører og land. Regulators oppgaver etter kapittel IV om regulatorisk behandling må betraktes som regulatoroppgaver iht. forslaget, noe som forutsetter en behandling uavhengig av statlige myndigheter og den nasjonale konsesjonsmyndigheten i

tråd med kravene til uavhengighet i det nye elektrisitetsdirektivet. Det må derfor legges til grunn at det ikke vil være i tråd med forslaget dersom den nasjonale konsesjonsmyndigheten tar stilling til kostnadsfordelingen mellom land i forbindelse med konsesjonsbehandlingen.

Tidsrammer for konsesjonsbehandling

Artikkel 9 i forslaget gir en tidsramme for saksbehandling av konsesjonssaker på maksimalt tre år. Denne tidsrammen dekker melding, utarbeidelse av konsekvensutredning og konsesjonssøknad, samt vedtak. Klagebehandling er ikke inkludert og forslaget viser bare til at medlemslandene skal bestrebe seg på å sikre en så effektiv klagebehandling som mulig. Oppstart for konsesjonsbehandlingen er å regne fra den dato melding (notification) er godkjent av den kompetente myndigheten.

NVEs konsesjonsbehandling ligger i de fleste saker innenfor denne tidsrammen på tre år. For de større og mer kontroversielle prosjektene kan imidlertid behandlingstiden bli vesentlig lengre. Vi vil nok tro at dette også gjelder resten av Europa, og at det kan bli problematisk å holde seg til den fastsatte 3 års rammen for denne type prosjekter.

Det stilles i forslaget strengere krav til innholdet i en melding enn det som gjøres i dagens norske lovverk. Det vil muligens kunne redusere behandlingstiden noe dersom meldingen inneholder mer detaljerte beskrivelser om valg av teknisk løsning, ilandføringspunkt, traseer, mv. Tidsangivelsen for når konsekvensutredning skal gjennomføres og når endelige løsninger skal foreligge, fremstår imidlertid som litt uklart i forslaget. Praksis i Norge er at tekniske løsninger utformes gjennom behandlingen av konsesjonssøknaden, og da ofte etter innspill fra eksempelvis grunneiere eller kommuner i høringsprosessen. Det er også en relativt stor grad av fleksibilitet i utformingen av den detaljerte løsningen etter at konsesjonssøknaden er sendt til NVE. Endelig vil det være mulig å gjøre mindre tilpasninger i for eksempel trasevalg etter at konsesjon er meddelt. I forslaget til forordning legges det opp til at endelig teknisk løsning skal utformes i løpet av den første toårsperioden i prosessen, dvs. før søknaden godkjennes av konsesjonsmyndigheten. Dette kan innebære en praksis som vil medføre mindre offentlig deltagelse enn hva vi har i Norge, uten at tidsrammen for konsesjonsbehandlingen nødvendigvis blir kortere.

I vurderingene av tidsrammene på norsk side må man, i tillegg til NVEs behandling, også måtte ta hensyn til behandlingstiden for andre tillatelser, og da spesielt behandling av søknad om utenlandskonsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med utlandet. For å sikre en mest mulig effektiv behandling bør prosessene så langt som praktisk mulig kjøres parallelt.

Ansvar for gjennomføring av offentlige høringer og møter

Forslaget til forordning legger opp til at tiltakshaver skal ha ansvar for å gjennomføre offentlige møter i forbindelse med høringer av saken. I Norge er dagens praksis at NVE har ansvar for å gjennomføre høring av melding, konsesjonssøknad og avholde offentlige møter. Vi har erfart at en slik sterk myndighetsinvolvering vil være av stor betydning for troverdigheten til og legitimiteten i behandlingsprosessen, og dermed muligheten for å oppnå allmenn aksept for prosjektene. Forslaget slik det nå foreligger gir en mer aktiv rolle til tiltakshaver, og NVE mener derfor at man fra norsk side bør vektlegge mulighetene for å videreføre dagens praksis.

Forholdet mellom konsesjonsmyndigheten og andre berørte myndigheter

Iht. forslaget til forordning skal den kompetente nasjonale myndigheten fatte vedtak i henhold til to mulige alternative ordninger;

- *Integrert alternativ* Vedtaket til kompetent myndighet skal være eneste rettslig bindende vedtak ved den nasjonale godkjenning av PCI – prosjekter i henhold til nasjonal lovgivning. Innspill fra

andre berørte myndighetsorganer skal kun betraktes som uttalelser iht. nasjonal lovgivning som den kompetente myndigheten skal ta hensyn til i saksbehandlingen.

- *Koordinert alternativ* Vedtaket kan inneholde rettslig bindende vedtak fra andre myndighetsorganer. Kompetent myndighet skal for individuelle prosjekter sette rimelige tidsfrister for vedtak fra andre nasjonale organer, og kan dersom fristen ikke overholdes og forsinkelsen ikke finnes å være tilstrekkelig begrunnet, selv fatte vedtak på vegne av organet. Kompetent myndighet kan videre overprøve vedtak fra annen nasjonal myndighet dersom den finner at vedtak ikke er tilstrekkelig begrunnet med bakgrunn i den dokumentasjon som er fremlagt.

Det norske systemet for behandling av anleggskonsesjon kan sies å stå i en mellomstilling mellom det integrerte og koordinerte alternativet for myndighetsgodkjenning, men ligger antakelig nærmere den integrerte ordningen. Konsesjonsvedtaket er i sin form et fellesvedtak hvor det er tatt hensyn til relevante innspill også fra andre myndighetsorgan. Etter at rettskraftig konsesjonsvedtak foreligger, må imidlertid konsesjonær på enkelte områder skaffe seg tillatelser eller klarere prosjektet etter andre lover. Dette gjelder særlig innenfor temaer hvor det endelige valget av trase har betydning. Et typisk eksempel på dette er forholdet til kulturminner som vurderes etter at endelig trasevalg foreligger. Et koordinert alternativ som beskrevet, vil etter NVEs oppfatning i stor grad skape utfordringer mht samordning som igjen vil svekke effektiviteten i konsesjonsbehandlingen.

Karakteren av konsesjonen som fellesvedtak for flere myndigheter er som kjent nylig styrket gjennom den avklaringen som er gjort mellom energiloven og plan- og bygningsloven med hensyn til plan- og byggesaksbehandlingen av konsesjonsgitte anlegg. Det legges for øvrig i forslaget opp til at konsesjonssøknaden skal godkjennes av en kompetent myndighet.

Generelt sett oppfatter NVE at det norske systemet for konsesjonsbehandling i forhold til sammenlignbare land ligger nærmest opp til et "one-stop shop"-konsept. Vi anser at en gjennomføring av forordningen kan kreve visse tilpasninger i gjeldende norsk lovgivning ved valg av hhv det integrerte eller det koordinerte alternativet for samordning. For eksempel vil en utenlandsforbindelse fra Norge til kontinentet / UK utløse konsesjonsplikt etter energiloven § 3-1 (anleggskonsesjon) for anlegg innenfor grunnlinjen (NVE) og etter energiloven § 4-2 (OED) for å kunne tilrettelegge for handel over forbindelsen. Her kan det være nødvendig å slå disse to konsesjonsprosessene sammen til en konsesjonsbehandling for å bringe dagens praksis mer i tråd med det integrerte alternativet. Det bør muligens avklares i hvilken grad forordningen tillater at land har ordninger som kombinerer de to skisserte alternativene.

Regulatorisk behandling

Regulatorisk behandling omhandles i infrastrukturforordningens kapittel IV.

ENTSO-E får i artikkel 12 oppgaven å utvikle en helhetlig europeisk modell for beregning av nytte og kostnader for de enkelte prosjektene. Metoden for å beregne kost-nytte skal fremlegges ACER for vurdering og Kommisjonen for godkjenning. Metoden for kost-nytte analyser skal benyttes på alle TYNDP.

Artikkel 13 omhandler fordeling av nytte og kostnader ved prosjekter av felles interesse (PCI), samt søknads- og godkjenningsprosesser for investeringsøknader. Kostnadene ved denne typen prosjekter skal bæres av systemoperatør i de(t) medlemsland(et) som har positiv netto nytte av tiltaket, og skal betales for gjennom tariffene. Nasjonal regulator skal ta hensyn til kostnadene, for så vidt de korresponderer med kostnadene hos en effektiv og strukturelt sammenlignbar operatør. Nasjonale

regulatorer skal, på bakgrunn av forslag fra de berørte TSOer, sammen godkjenne investeringene og beslutte kostnadsfordelingen på tvers av landegrensene, samt inkludering i tariffene.

Det har vært omfattende diskusjoner av hvordan kostnadene med bygging av slik infrastruktur skal fordeles mellom landene. Kommisjonen har ved flere anledninger hevdet at manglende balanse mellom kostnadsfordeling og nyttefordeling av nye investeringer mellom land og TSOer bidrar til å forsinke utbyggingstakten for ny infrastruktur.

Ved utarbeidelse av forslaget til forordningen ble det diskutert hvorvidt det skal etableres en europeisk modell for fordeling av kostnader etter mal (eventuelt utvidelse) av ITC ordningen, eller hvorvidt kostnader skal fordeles mellom berørte land basert på forhandlinger for hvert enkelt prosjekt. NVE har ment at det er mest hensiktsmessig å bestemme en eventuell kostnadsfordeling mellom land basert på nytte og kostnader i de enkelte prosjekter. Hovedgrunnen til dette er vanskeligheten med å utarbeide en generell europeisk modell for fordeling av kostnader etter nyttevirksomheter av enkeltprosjekter. Regulatorene har gjennom CEER spilt inn et endringsforslag som innebærer at ITC - kostnader og inntekter skal hensyntas ved fordeling av kostnader for de enkelte PCI.

Det ligger ingen hindringer i rammeverket knyttet til den økonomiske reguleringen i Norge når det gjelder å håndtere en slik investering. Dette gjelder så fremt tiltaket kvalifiserer til å få konsesjon i Norge. Dersom netto nytte av prosjektet ligger på norsk side og tilsvarende kostnader dermed skal bæres av norske nettkunder, er det mulig å inkludere disse i inntektsrammen for systemoperatøren med dagens inntektsrammeregime. Det samme gjelder dersom prosjektet fremmes av en annen "project promoter", så sant denne kvalifiserer til å få konsesjon som nettselskap. Det vil imidlertid være utfordrende å komme til enighet om hva som er en rimelig fordeling av nytte og kostnader ved denne typen prosjekter, samt å identifisere hva som er å anse som kostnader for en effektiv og strukturelt sammenlignbar operatør.

Forordningen legger til grunn at dersom regulatorer ikke kommer til enighet om investeringsøknaden innen 6 måneder, skal regulatorene informere ACER. ACER skal da innen 3 måneder ta en beslutning vedrørende investeringsøknaden, herunder fordelingen av kostnader mellom TSOene. Det antas at dette vil kunne være et rettslig bindende vedtak i tråd med ACER forordningen artikkel 8. ACER vil med bindende virkning kunne avgjøre uenighet mellom nasjonale regulatorer om hvorvidt et PCI bør gjennomføres. NVE vil påpeke at flere forhold, blant annet forskjeller i vurderinger av markedsdesign og systemdrift, vil kunne medføre ulikheter mellom regulatorers lønnsomhetsvurderinger av de enkelte prosjekter. ACER vil da ha vedtaksmyndighet over investering, markeds- og driftsløsninger på PCI - forbindelser.

I utgangspunktet gjelder vedtaksmyndigheten etter ACER forordningen artikkel 8 spørsmål om vilkårene og forholdene for tilgangen til og operasjonell sikkerhet for grensekryssende infrastruktur. Det følger imidlertid av artikkel 8 (1) at ACER skal avgjøre reguleringsspørsmål vedrørende grensekryssende infrastruktur som faller inn under kompetansen til de nasjonale regulatorer. Det kan se ut som om de nasjonale regulatorenes kompetanse ved dette forslaget utvides til å avgjøre investeringer i nye grensekryssende forbindelser som vedtas som PCI, herunder kostnadsfordelingen mellom involverte TSOer.

Artikkel 14 omhandler insentiver til investering, og det sies her at dersom et prosjekt har høyere risiko enn normalt, må nasjonal regulator sørge for insentiver til gjennomføring. Det er også opp til nasjonal regulator å analysere risikoen ved en slik investering. I dagens regime for økonomisk regulering gjøres det ikke denne typen vurderinger fra regulators side. Når det gjelder reguleringen av nettvirksomheten sett fra et norsk ståsted, burde det heller ikke være noen nevneverdig større risiko ved et PCI - prosjekt

enn ved andre ordinære nettinvesteringer. Dersom investeringen inkluderes i tiltakshavers inntektsramme, vil tiltakshaver også få dekket kostnadene sine over tid, gitt at virksomheten drives og utvikles effektivt. Eventuell risiko for at virksomheten ikke er effektiv bør bæres av tiltakshaver, og ikke av nettkundene.

Iht. artikkel 15 kan PCI motta finansiell støtte i form av direkte tilskudd eller ved hjelp av "new financial instruments" som beskrevet i CEF - forordningen. Støtteberettigede tiltak innen elektrisitet omfatter både studier og investeringskostnader. CEF-forordningen er ikke merket som EØS-relevant. I CEF fremgår det imidlertid at dersom det er nødvendig for implementering av en PCI, kan Kommisjonen vedta et sett med regler for å slå sammen CEF finansiering med annen finansiering. Slik NVE forstår det kan tredjeland delta dersom det er nødvendig for å oppnå formålet med et prosjekt. Dette innebærer at tredjeland kan støttes med finansielle instrumenter, samt gis direkte tilskudd dersom det er absolutt nødvendig for gjennomføring av prosjektet.

Det følger av artikkel 15 pkt. 2 at PCI for transmisjon og lagring av elektrisitet som faller inn under kategoriene i annekset II pkt. 1 (a)-(d), kan motta finansielle tilskudd, dersom kost-/ nytte analysen dokumenterer signifikante positive eksterne virkninger ved prosjektet, som solidaritet, innovasjon eller forsyningssikkerhet. Det er en forutsetning at prosjektet ikke vil være kommersielt lønnsomt uten støtte, og at det er godkjent av de berørte regulatorene i henhold til prosedyren beskrevet i artikkel 13.

NVE vil bemerke at PCI - prosjekter potensielt kan være samfunnsmessig lite rasjonelle vurdert i et norsk perspektiv, men ha positive eksterne virkninger i andre regioner. Hvordan Norge og norsk regulator skal forholde seg til slike prosjekter som involverer Norge og blir finansiert gjennom CEF, bør avklares nærmere i en eventuell EØS prosess.

Med hilsen

Per Sanderud
vassdrags- og
energidirektør

Gunn Oland
avdelingsdirektør

"Oversendes uten underskrift. Kvalitetssikres i henhold til interne rutiner."