



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 98 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i energiloven (utenlandskonsesjon)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5	Opphevelse av energiloven § 4-2 tredje ledd	13
2	Lovforslagets bakgrunn	5	5.1	Departementets høringsforslag	13
3	Gjeldende rett i Norge og i EU	7	5.2	Høringsinstansenes syn	14
4	Fjerning av eierskapsbegrensningen	8	5.3	Departementets vurdering	14
4.1	Departementets høringsforslag	8	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	14
4.2	Høringsinstansenes syn	8	7	Merknader til de enkelte lovforslagene	14
4.3	Departementets vurdering	11		Forslag til lov om endringer i energiloven (utenlandskonsesjon)	16



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 98 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i energiloven (utenlandskonsesjon)

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet 15. april 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Olje- og energidepartementet fremmer med denne proposisjonen forslag om å endre lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) § 4-2 første ledd slik at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser kan gis til andre aktører enn den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse.

Departementet foreslår videre å fjerne kravet i § 4-2 tredje ledd om at aktører som planlegger etablering av ny utenlandsforbindelse snarest mulig skal informere departementet om sine planer. Departementet vil samtidig belyse forholdet mellom den systemansvarlige og andre aktører i konsesjonsbehandlingen av utenlandsforbindelser.

2 Lovforslagets bakgrunn

Et sentralt formål med utenlandskonsesjonsordningen 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 forsyningsikkerhet, miljø og ressursforvaltning. Norske produsenter og konsumenter har hatt stor nytte av de eksisterende forbindelsene mellom Norge og utlandet.

Gjennom kraftutveksling er det mulig å dra gjensidig nytte av forskjeller i produksjonssystemer og forbruksmønstre. Utenlandsforbindelser legger til rette for en bedre samlet utnyttelse av kraftsystemet, og bidrar til å utvikle verdiene i den norske vannkraften. Samtidig gir muligheten for import av strøm et betydelig bidrag til norsk forsyningsikkerhet.

Utenlandsforbindelser har store virkninger på kraftsystemet, inklusive eksisterende utvekslingskapasitet, og utbyggingen av overføringsnettet. Dette gjør at Statnett som systemansvarlig har en særlig interesse i å eie og drive utenlandsforbindelser. I dag eier og driver Statnett alle større utenlandsforbindelser fra Norge. Ved å fjerne eierskapsbegrensningene som ble introdusert i 2013 legges det igjen i større grad til rette for at også andre aktører kan utvikle og gjennomføre denne type prosjekter. Departementet legger til grunn at Statnett fortsatt skal ha en sentral og ledende rolle ved utviklingen av utenlandsforbindelser også i fremtiden. Dette gjelder med hensyn til eierskap og drift, og som systemansvarlig for det norske kraftsystemet.

Det er store kostnader knyttet til å etablere utenlandsforbindelser. Et mer mangfoldig aktørbilde vil kunne drive frem prosjekter for sammenlikning og i konkurranse med hverandre. Konkurransen mellom prosjektutviklere vil kunne fremme nye handelsløsninger og teknologiske valg, samti-

dig som det kan virke skjerpene og bidra til en mer kostnadseffektiv utbygging av utenlandsforbindelser. Ved å tillate at flere aktører eier og driver utenlandsforbindelser, vil både risiko for og finansiering av store investeringer fordeles på flere aktører.

Departementet vektlegger behovet for en kontrollert utvikling av infrastruktur mellom Norge og utlandet. Gjennom konsesjonsbehandlingen skal myndighetene fremdeles ha kontroll over hvilke prosjekter som gis konsesjon. Rettstilstanden i spørsmålet om hvem som kan gis konsesjon til å eie eller drive utenlandsforbindelser, foreslås brakt tilbake til det som var gjeldende rett før eierskapsbegrensningen ble introdusert i lov 14. juni 2013 nr. 53 om endring av energiloven. En grundig gjennomgang og helhetlig avveining av samfunnets kostnader og nytte vil fortsatt ligge til grunn for departementets vurdering av om konsesjon skal gis. Eventuelle konkurrerende prosjekter og hensynet til transparens og ikke-diskriminering vektlegges også. Kravene til samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være like strenge for alle søknader som underlegges konsesjonsbehandling uavhengig av hvem som er søker. Rammen for, og enkelte av de momenter som vil inngå i en helhetlig samfunnsøkonomisk vurdering er beskrevet i Prop. 113 L (2012–2013), side 22–23.

Departementet sendte forslag til endring i energiloven på høring 9. november 2015. Høringsfristen var 4. januar 2016. Høringsnotatet ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

Samtlige departementer
Samtlige fylkeskommuner
Samtlige fylkesmenn

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Enova SF
Finanstilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forbrukertvistutvalget
Konkurransetilsynet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Regjeringsadvokatembetet
Sametinget
Statistisk sentralbyrå

Akademikerne
Den norske advokatforening
Distriktenes Energiforening (DEFO)
El & IT forbundet
Energi Norge
Energiveteranene

Finansnæringens hovedorganisasjon
Framtiden i våre hender
Greenpeace Norge
Industri Energi
Kommunenes Sentralforbund
KS Bedrift
Landsorganisasjonen i Norge
Landssamanslutninga av vasskraftkommunar
Landssammenslutningen av norske vindkraftkommuner
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og Ungdom
NHO
Nord Pool Spot
Norges forskningsråd
Norges Handelshøyskole
Norges Miljøvernforbund
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Naturvernforbundet
Norsk Industri
Norsk Energi
NorthConnect KS
Norwea
NTNU
Samarbeidande Kraftfylke (Kraftfylka)
Samarbeidsrådet for naturvernsaker
Samfunns- og næringslivsforskning
SINTEF Energiforskning AS
Småkraftforeninga
Statkraft SF
Statnett SF
Tekna
Universitetet i Oslo, Senter for europarett
Universitetet i Oslo, Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Bergen
Universitetet i Tromsø
Hovedorganisasjonen Virke
Vassdragsregulantenenes fagforum
ZERO

Høringsnotatet ble lagt ut på departementets hjemmeside, med åpen invitasjon også for andre enn de som stod på høringslisten til å komme med uttalelse. Det kom inn høringsuttalelser fra 47 instanser. Høringsuttalelsene er lagt ut på departementets nettsider. Følgende ti høringsinstanser hadde ikke merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Sametinget / Samediggi

Samferdselsdepartementet
Statistisk Sentralbyrå (SSB)
Utenriksdepartementet

Av de 37 høringsinstansene som avga realitetsuttalelse til høringsnotatet, var det 20 som i det vesentligste støttet endringsforslaget om endring av eierskapsbegrensningen. Syv instanser tok ikke konkret stilling til om de støttet forslaget, men hadde kommentarer. Ti høringsinstanser støttet ikke forslaget om eierskapsbegrensning.

Når det gjelder forslaget om oppheving av informasjonsplikten i gjeldende § 4-2 tredje ledd, var det seks høringsinstanser som ga uttrykk for at de ikke støttet dette. De øvrige 31 høringsinstansene ga enten uttrykk for at de støttet dette, eller utelot å nevne denne delen av endringsforslaget.

Høringsinstansene som avga realitetsuttalelse, er følgende:

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
Forsvarsdepartementet
Hordaland Fylkeskommune
Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Rogaland Fylkeskommune
Statnett

Advokatforeningen
Agder Energi AS
Alcoa Norway ANS
Bellona
BKK AS
Distriktenes energiforening (Defo)
E-CO Energi AS
Eidfjord kommune
Elkem AS
Energi Norge
Energiveteranene
Eyde-nettverket (NCE Eyde)
Handegård, Odd
Hydro Energi AS
IndustriEl AS
IndustriEnergi
Konkurransetilsynet
Samarbeidande Kraftfylke (Kraftfylka)
KS Bedrift Energi
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Lederne
Lyse Produksjon AS
North Connect KS
North Sea Commission
Norsk Industri
Norwea

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Statkraft
Vattenfall AB
Vest-Agder fylkeskommune
Zero

Flere av høringsinstansene sluttet seg til andre høringsuttalelser. *BKK*, *E-CO Energi AS*, *Lyse Produksjon AS*, *North Connect KS* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* viste til *Energi Norges* høringsuttalelse. *E-CO Energi AS* og *Lyse Produksjon AS* viste også til *North Connects* høringsuttalelse. *Eyde-nettverket (NCE Eyde)*, *Elkem AS* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* viste til høringsuttalelsen til *Norsk Industri*. *Hordaland fylkeskommune* viste til høringsuttalelsene til *Kraftfylka* og *North Sea Commission*.

3 Gjeldende rett i Norge og i EU

Av energiloven § 4-2 første ledd fremgår at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser bare kan gis den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse. Med «bestemmende innflytelse» menes direkte eller indirekte kontroll over mer enn halvparten av kapitalen og stemmene i selskapet, jf. Prop. 113 L (2012–2013), side 22.

Forordning 1228/2003/EF om grensekryssende krafthandel stiller krav til myndigheter og aktører, ved etablering av utenlandsforbindelser. Forordningen er innlemmet i EØS-avtalen som del av andre energimarkedspakke og gjelder som norsk rett etter forskrift om elektrisk kraft over landegrensene av 20. desember 2006 nr. 1563. For en beskrivelse av forordning 1228/2003/EF, vises det til Prop. 113 L (2012–2013), særlig pkt. 3.1.4. Etter forordningen artikkel 7 kan det på nærmere vilkår tillates at selskaper som er juridisk atskilte fra den systemansvarlige gis unntak fra visse deler av forordningens krav. Dette gjelder for såkalte «merchant lines», eller kommersielle forbindelser. I EU er forordning 1228/2003/EF etterfulgt av forordning 714/2009/EF, som en del av tredje energimarkedspakke.

Tredje energimarkedspakke er ikke innlemmet i EØS-avtalen ennå, men er en del av gjeldende rett i EU. Stortinget har i 2016 fattet vedtak om en ny bestemmelse i energiloven § 1-5 som definerer transmisjonsnettet i Norge, jf. Prop. 35 L (2015–2016) og Innst. 207 L (2015–2016). Utenlandsforbindelser med spenningsnivå på minst 200 kV vil inngå i definisjonen av transmisjon. Etter departementets oppfatning er ikke definisjo-

nen til hinder for at andre aktører enn Statnett vil kunne gis konsesjon etter energiloven § 4-2, slik det foreslås her i proposisjonen.

Departementet vil komme tilbake til gjennomføringen av de krav til eier og operatør av transmissjonssystemet som følger av tredje energimarkedspakke. I den forbindelse tar departementet også sikte på å gi en nærmere omtale av reglene for utenlandsforbindelser som følge av forordning 714/2009/EF.

Departementet vil fremheve at lovendringen som foreslås i denne proposisjonen er forankret i norske energipolitiske hensyn. Departementet anser endringsforslaget for å være forenlig med EØS-avtalen.

4 Fjerning av eierskapsbegrensningen

4.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo å endre energiloven § 4-2 første ledd, slik at andre aktører enn den systemansvarlige og foretak hvor denne har bestemte innflytelse kan gis konsesjon til å eie og drive utenlandsforbindelser. Det var ikke foreslått endringer i annet norsk lovverk. Det overordnede målet med utenlandskonsesjonsordningen er fortsatt å legge til rette for samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter, uavhengig av hvem som eier eller har bestemte innflytelse over utenlandsforbindelsene.

Dagens konsesjonsordning var foreslått opprettholdt. Aktører som ønsker å eie og drive utenlandsforbindelser, må søke om anleggskonsesjon og utenlandskonsesjon. I tillegg må slike aktører ha omsetningskonsesjon. Anleggskonsesjonen vil rette seg mot vurderinger av virkninger på miljø og forsyningssikkerhet i tillegg til elektrotekniske forhold i bred forstand. Utenlandskonsesjonen er basert på en helhetlig vurdering av prosjektets samlede samfunnsøkonomiske virkninger, herunder vurderingene fra anleggskonsesjonen. Departementets lovforslag gjaldt kun bestemmelsene om utenlandskonsesjon.

4.2 Høringsinstansenes syn

4.2.1 Generelle synspunkter

Et flertall av høringsinstansene støtter helt eller i det vesentligste, eller på visse betingelser, endringen knyttet til eierskapsbegrensningen som nå foreslås fjernet. Dette gjelder *Advokatforeningen*,

Agder Energi AS, Bellona, BKK AS, E-CO Energi AS, Eidfjord kommune, Energi Norge, Hordaland Fylkeskommune, IndustriEl AS, Kraftfylka, Lyse Produksjon AS, North Connect KS, North Sea Commission, Norwea, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Rogaland Fylkeskommune, Statkraft, Vattenfall AB, Vest-Agder fylkeskommune, Zero.

Blant disse støtter *Advokatforeningen, Agder Energi, Energi Norge, IndustriEl AS, Lyse Produksjon AS, North Connect KS, Norwea, Statkraft, Vattenfall AB* og *Zero* synspunktet om at et mer mangfoldig aktørbilde vil kunne bidra til en mer kostnadseffektiv utbygging av mellomlandsforbindelser. *Advokatforeningen* anser dette for å være i tråd med energilovens målsetninger om optimal og rasjonell bruk av ressursene, herunder utvikling av verdiene i den norske vannkraften.

Bellona, BKK AS, E-CO Energi AS, Hordaland fylkeskommune, Kraftfylka, Vest-Agder fylkeskommune og *Zero* viser til klimagevinstene ved eksport av norsk kraft til erstatning for bruk av fossil kraft, i tillegg til den økte verdiskapingen fra norske fornybarressurser dette innebærer.

Agder Energi, Energi Norge, Lyse Produksjon AS, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og *Statkraft* viser til at behovet for fleksibel produksjon i EU vokser raskt. I EU legger man til rette for økt utveksling av balanse- og reservetjenester mellom ulike land, herunder Norge, gjennom en dypere integrasjon av markedene og infrastrukturutvikling. *Lyse Produksjon AS* viser til at det er et mål å få etablert flere utenlandsforbindelser. Disse bør primært bygges mot land med størst behov for komplementært tilskudd av regulerbar fornybar produksjon. Slike vil kunne gi rom for økt verdiskaping for norsk vannkraft uten at dette uten videre fører til tilsvarende prisøkning for norske forbrukere. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* viser også til at energiintensiv industri er opptatt av å videreføre kraften innenlands. Det er NHOs oppfatning at kommersielle kontraktsparter i begge ender av kabelen bedre kan prissette regulerings-tjenesten fra vannmagasinene enn systemoperatører som har forsyningssikkerhet, stabilitet og prisutjevning som mandat. Det er behov for å skille systemoperatører fra drift- og utbyggingsansvar og andre oppgaver som kan privatiseres. Risiko og kostnader for mellomlandsforbindelser må belastes brukerne som får nytte av disse.

Agder Energi, BKK AS, E-CO Energi AS, Energi Norge og Statkraft fremhever utenlandsforbindelsene som viktige for norsk forsyningssikkerhet. *North Sea Commission* viser til at

endringsforslagene kan bygge opp under forsyningssikkerheten i Europa, og mener dette utgjør et viktig bidrag for å realisere et masket nett i Nordsjøen.

Syv høringsinstanser har merknader til høringsforslaget, men uten å ta direkte stilling til forslaget om å oppheve eierbegrensningen. Dette gjelder *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)*, *Elkem AS*, *Forsvarsdepartementet*, *Hydro Energi AS*, *Norsk Industri*, *Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE)* og *Statnett*. Deres merknader blir behandlet under de ulike temaene nedenfor. *Norsk Industri* mener forslaget burde vært tydeligere.

Hydro Energi AS er prinsipielt for privat eierskap, men viser til at det må stilles klare betingelser for dette som selskapet mener høringsforslaget ikke inneholder. Selskapet oppfatter at høringsforslaget er ment å omfatte konsesjon til likestrømsforbindelser mellom Norge og andre synkronsystemer.

Ti høringsinstanser støtter ikke endringsforslaget. *Alcoa Norway ANS*, *Industri Energi*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Eyde-nettverket (NCE Eyde)*, *Energiveteranene*, *Lederne* og *Odd Handegård* begrunner sine standpunkter særlig med kostnader for sentralnettet, svekkelse av norsk konkurransekraft og at privatisering ikke tjener kundene i sentralnettet. Det vises til at kraftprisen og nettariffr vil øke, og at konsumentoverskuddet reduseres. *Distriktenes energiforening (Defo)*, *Lederne*, *Konkurransetilsynet*, *KS Bedrift* og *Industri Energi* trekker fram nøytraliteten på utenlandskablene som viktig for å sikre et velfungerende kraftmarked. Kun systemansvarlig bør kunne ha bestemmende innflytelse på utenlandskablene. *Distriktenes energiforening (Defo)* mener også det er viktig at eventuelle flaskehalsinntekter går tilbake til kundene i Norge via lavere tariff. *LO* uttaler at forslaget er i strid med hovedregelen i andre energimarkedspakke, som Norge i dag er bundet av.

En rekke høringsinstanser tar opp ulike enkelttemaer. Noen av instansene har subsidiære merknader dersom forslaget fremmes. Flere instanser uttaler seg til dels sammenfallende. Disse forholdene gjennomgås i det følgende.

4.2.2 Statnetts rolle

Flere høringsinstanser, herunder *Alcoa Norway ANS*, *Bellona*, *Elkem AS*, *Eyde-nettverket (NCE Eyde)*, *Hydro Energi AS*, *Norges vassdrags- og energidirektorat*, *Norsk Industri* og *Statkraft* viser til at Statnett må være involvert i planleggingspro-

sessen. Dette må skje fra et tidlig og definert stadium. Statnetts rolle i forbindelse med utredning av et prosjekt og i konsesjonsprosessen bør tydeliggjøres. Det vises også til at Statnett er en sentral bidragsyter i utformingen av en privat kabeleiers konsesjonssøknad. Det innebærer planlegging og konsekvensutredning av innenlandske netttiltak og en utenlandskabels tilknytningspunkt, samt hvordan kabelkapasiteten skal forvaltes.

Bellona viser til at overordnet nasjonal nettutviklingsplan må sikre at nye mellomlandsforbindelser ikke etableres på bekostning av ny kraftkrevende industriaktivitet. *Agder Energi AS* viser til at det må defineres klar prosess for samhandling mellom prosjektutvikler og Statnett i forbindelse med konsesjonssøknaden, med klare krav til leveranser og definerte frister. *Norwea* viser til at Statnett i større grad bør gjennomføre en mulighetsstudie knyttet til flere forbindelser.

Kraftfylka og North Connect viser til at det kun er Statnett som kan vurdere hvilken effekt private kabler får for kapasitet i sentralnettet og for driften av dette. De uheldige effektene av Statnetts dobbeltrolle kan eventuelt reduseres ved tredjepartgjennomgang av Statnetts analyser. *Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE)* anser tilstrekkelig analysekompetanse hos myndighetene for å være viktig for å kunne etterprøve Statnetts vurderinger. Samtidig påpeker NVE at det blir viktig at NVE følger opp driften av kabelen, samt øvrige konsesjonsvilkår, på en effektiv måte.

Agder Energi AS, *BKK AS*, *Energi Norge*, *North Connect BK* og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* tar opp at Statnett bør være uavhengig og nøytral når foretaket skal vurdere og bistå kommersielle kabelprosjekt. Det er et klart behov for å skille systemoperatøransvar fra drift- og utbyggingsansvar, samt fra andre oppgaver i Statnett som kan privatiseres. *Eyde-Nettverket (NCE Eyde)*, *Lederne* og *Norsk Industri* viser også til behovet for klargjøring av Statnetts rolle.

4.2.3 Drift og bruk av utenlandskabler

Statnett mener det må etableres retningslinjer for driften av utenlandsforbindelsene. Siden de vil påvirke kraftflyten i hele det nordiske synkronområdet vil den nordiske systemdriftavtalen legge viktige føringer for driften. Statnett må kunne kontrollere flyten på forbindelsen og fastsette handelskapasitet. *Alcoa Norway ANS*, *Hydro Energi AS* og *Norsk Industri* fremhever at det må fastsettes betingelser for drift og utnyttelse av kablene. *Alcoa Norway ANS* og *Lederne* støtter at Statnett må ha en tydelig rolle hva angår fastset-

telse av handelskapasitet. *Statnett* viser videre til at det må inngås avtale med systemansvarlig i den andre enden, og det må inngås avtaler om hvordan det økonomiske oppgjøret mellom de ulike partene skal gjennomføres.

4.2.4 Samfunns- og prosjektøkonomisk lønnsomhet

Alcoa Norway ANS, Bellona, Elkem AS, Eyde-nettverket (NCE Eyde), Hydro Energi AS, Kraftfylka, Lederne, Norges Vassdrags- og energidirektorat, Norsk Industri, Norwea, Statnett og Vest-Agder fylkeskommune viser til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet må ligge til grunn som forutsetning for konsesjon til nye kabelprosjekter. Sentrale momenter som disse instansene tar opp er at den samfunnsøkonomiske vurderingen må være basert på en robust modell som tar hensyn til flere forhold. Det inkluderer miljøvirkninger, fordelingsvirkninger mellom produsenter og konsumenter, hensynet til innenlandsk industri og langsiktig konkurransekraft for denne, samt effekten på konkurransen i det nordiske markedet. Flere instanser, slik som *Eyde-nettverket (NCE Eyde), Hydro Energi AS og Norsk Industri*, viser også til at den samfunnsøkonomiske vurderingen må være den samme som for kabler som planlegges av *Statnett*. Videre fremhever *Eyde-nettverket (NCE Eyde), Lederne, Norsk Industri og Vattenfall AB* at den samfunnsøkonomiske vurderingen må være transparent.

BKK AS, Defo, Hydro Energi AS, Kraftfylka, KS Bedrift, Lederne, Norsk industri, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Zero mener at regulering av flaskehalsinntekter og tariffing må avklares. Aspekter rundt tilknytning må være avklart. *Hydro Energi AS* mener at det bør utvikles en egen tariffingsregel som reflekterer kablens nytte og kostnader i forhold til transmisjonsnettet, men som ikke hindrer effektiv kraftflyt.

Elkem AS, Energiveteranene, Eyde-nettverket (NCE Eyde), Hordaland fylkeskommune, Hydro Energi AS, IndustriEl, Kraftfylka, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk Industri, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Statnett viser til at kostnadene ved nettutvikling eller oppgradering av nett som skyldes en privat utenlandskabel må fordeles til denne. *Eyde-nettverket (NCE Eyde) og Kraftfylka* foreslår videre at departementet vurderer muligheten for å kreve anleggsbidrag for de systemdriftskostnadene driften av mellomlands-kablene medfører.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til at kommersielle kontraktsparter i begge ender av kablen vil bedre evne å prissette regulerings-

tjenesten som vannmagasinene kan utføre for variabel vind- eller solkraft, enn systemoperatører som har forsyningssikkerhet, stabilitet og prisutjevning som mandat.

Konkurransetilsynet viser til rapporten «Et bedre organisert strømmnett» hvor det vises til at konsesjonsordningen i regional- og distribusjonsnettet har utfordringer i de tilfeller hvor den samfunnsøkonomisk riktige løsningen avviker fra den bedriftsøkonomisk riktige løsningen. Tilsynet mener at det også for utenlandsforbindelser vil være utfordrende å finne de samfunnsøkonomisk riktige løsningene gjennom en konsesjonsordning. Tilsynet mener også at den samme problemstillingen vil gjøre seg gjeldende ved driften av utenlandsforbindelsene.

4.2.5 Prosjektets modenhet ved konsesjonsbehandlingen

Agder Energi AS, Energi Norge, Lyse Produksjon AS, North Connect KS, og Statkraft mener det ikke bør legges opp til at det vesentligste av avtaler må være inngått før prosjektet kan få konsesjon, eller at konsesjon kun kan gis tett opp til igangsettelse av prosjektet. Det vil i praksis kunne umuliggjøre utvikling av både kommersielle prosjekter og prosjekter i regi av *Statnett*. I stedet kan det nedfelles et tydeligere krav til myndigheters behandlingstid.

4.2.6 Øvrige forhold

Vest-Agder fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune ønsker at det ved alle nye konsesjoner for utenlandsforbindelser for strøm også utredes samtidig legging av datafiber. Høringsinstansene viser til at etablering av datafiberforbindelser sammen med mellomlandsforbindelser gir betydelige økonomiske fordeler. 85 % av Norges utenlandske datatrafikk har frem til nå gått gjennom en fiberforbindelse via Sverige.

Forsvarsdepartementet viser til at det bør fremgå av lovteksten at beredskapsmessige hensyn vektlegges i vurderingen av om konsesjon bør gis. Dersom beredskapsmessige forhold inngår i den helhetlige vurderingen, mener Forsvarsdepartementet at hensynet bør synliggjøres i energiloven § 4-2 første ledd andre punktum.

Defo mener at forslaget kan stride mot tredje elmarkeds pakke. *Advokatforeningen, Energi Norge, Norsk Industri, Kraftfylka, Lederne, Lyse Produksjon AS og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE), North Connect og Alcoa Norway ANS* mener at forholdet til tredje energi-markedspakke bør klargjøres. *Advokatforeningen*

viser til at det bør understrekes at lovforslaget er i tråd med EØS-rettslige regler, herunder reglene om «merchant lines» i forordning 1228/2003 artikkel 7 (i EU forordning 714/2009 artikkel 17). Flere viser også til Reitenutvalgets rapport, samt forslaget i Prop. 35 L (2015–2016), og at det bør klargjøres hvilke krav som vil stilles til skille mellom nett og eierverksomhet for utenlandskabler.

Norwea og North Sea Commsision viser til at sammenkobling av nasjonale nett har blitt identifisert som et prioritert mål for infrastruktur i EU. *Norwea* ønsker at Norge implementerer infrastrukturforordningen i EØS-avtalen og norsk rett. *North Sea Commission* viser til at medlemsstatene i EU har vist en tydelig interesse for å samarbeide i Nordsjøregionen. Nesten halvparten av all kapital som investeres gjennom PCler for elektrisitet, vil bli investert i Nordsjøregionen.

4.3 Departementets vurdering

4.3.1 Forslag om å fjerne dagens eierskapsbegrensning

Departementet foreslår å endre energiloven § 4-2 første ledd, slik at andre aktører enn den systemansvarlige og foretak hvor denne har bestemmende innflytelse kan gis konsesjon til å eie og drive utenlandsforbindelser. Rettstilstanden bringes da tilbake til det som var gjeldende rett før eierskapsbegrensningen ble introdusert ved lov 14. juni 2013 nr. 53 om endring av energiloven. Det foreslås ikke endringer i annet lovverk. Departementet viser til omtalen av forslagets bakgrunn i kapittel 2.

Departementet har merket seg synspunktene fra flere av høringsinstansene om at et mer mangfoldig aktørbilde vil kunne bidra til en mer kostnadseffektiv utbygging av mellomlandsforbindelser. I tillegg vil konkurranse mellom prosjektutviklere også kunne bidra til å fremme nye handelsløsninger og teknologiske valg. Ved å tillate at flere aktører eier og driver utenlandsforbindelser, vil risiko for, og finansiering av store investeringer fordeles på flere aktører.

Departementet viser til at konsesjonsbehandlingen ivaretar behovet for en kontrollert utvikling av infrastruktur mellom Norge og utlandet. En grundig gjennomgang og helhetlig avveining av samfunnets kostnader og nytte vil fortsatt ligge til grunn for departementets vurdering av om konsesjon skal gis. Departementet har for øvrig merket seg at høringsinstansene har tatt opp en rekke enkeltspørsmål knyttet til konsesjonsordningen

for utenlandsforbindelser, som også gjennomgås i det følgende.

4.3.2 Nærmere om Statnetts rolle

Det er Statnett, som systemansvarlig, som har ansvaret for at kraftsystemet driftes og utvikles på en samfunnsmessig rasjonell måte. Andre prosjektutviklere vil derfor ha behov for innspill fra Statnett ved utforming av den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen som skal ligge til grunn for konsesjonssøknaden. Statnett må bidra i vurderingen av hvordan etablering av nye utenlandsforbindelser vil virke inn på kraftsystemet, blant annet i form av endrete systemdriftskostnader, virkninger på eksisterende utenlandsforbindelser og behovet for innenlandske nettinvesteringer. Slik bistand inngår som en del av oppgavene Statnett har som transmisjonsnetteier og systemansvarlig.

Spørsmål er reist om hensynet til uavhengige og nøytrale vurderinger kan bli utfordret av at Statnett både er prosjektutvikler, samtidig som foretaket skal bistå andre aktører i deres utarbeidelse av konsesjonssøknaden. Departementet viser til at konsesjonsmyndighetene gjennom behandlingen av enhver utenlandsforbindelse skal gjennomgå behovet for innenlandske nettinvesteringer, endringer av systemdriftskostnader som følge av utenlandsforbindelsen samt endret handel på eksisterende forbindelser. I konsesjonsmyndighetens behandling inngår en grundig vurdering av Statnetts bidrag til andre aktørers søknader. Departementet kan ikke se at den foreslåtte lovendringen gjør det påkrevd å innføre et organisatorisk skille mellom Statnett som netteier og Statnett som utøver av systemansvaret.

Departementet forutsetter at aktører som ønsker å etablere nye forbindelser informerer Statnett på et tidligst mulig tidspunkt. Foretaket skal vurdere hvorvidt det er kapasitet til en ny forbindelse, hvilke ilandføringspunkter som eventuelt er egnet, og når det vil være driftsmessig forsvarlig å tilknytte forbindelsen. Valg av handelsløsninger og andre forhold vil påvirke driften av kraftsystemet. Tidlig involvering av den systemansvarlige er av den grunn nødvendig.

Tilsvarende som for forbruks- og produksjons-etableringer må et utenlandskabelprosjekt være tilstrekkelig modent for at Statnett skal kunne gjøre vurderinger av virkninger i kraftsystemet og eventuelle netttiltak. Graden av modenhet vil kunne avhenge av hvor langt prosjektutvikleren har kommet i planleggingen. I denne vurderingen vil det blant annet ses hen til om aktøren nærmer

seg et grunnlag for å kunne påbegynne arbeid med en melding, jf. forskrift 19. desember 2014 nr. 1758 om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover.

Dersom tilknytningen utløser behov for tiltak i det innenlandske nettet, vil Statnett ta hensyn til prosjektet i sine nettutviklingsplaner. Større innenlandske netttiltak vil i all hovedsak være underlagt kravet om konseptvalgutredning med ekstern kvalitetssikring. Når Statnett utarbeider en konseptvalgutredning for innenlandske nettinvesteringer som planlegges på grunn av forventet økt utvekslingskapasitet, er det på sin plass at utredningen utarbeides i samarbeid med den aktøren som planlegger utenlandsforbindelsen.

4.3.3 Drift og bruk av utenlandskabler

Departementet viser til hovedprinsippet for drift og bruk av utenlandskabler. Kraftutveksling skal baseres på markedsmessige prinsipper, hvor prisene avgjør flyten på kablene. Handelen skal primært skje på markedsplass for day-ahead- og intradag som er godkjent av Norges vassdrags- og energidirektorat. Departementet legger til grunn at en privat aktør må ha en systemdriftsavtale med Statnett, og at en privateid utenlandskabel vil inngå i driften av kraftsystemet på samme måte som utenlandskabler eid av Statnett. Departementet viser til at vilkår om drift og bruk av en utenlandsforbindelse er en viktig del av konsesjonene for utenlandsforbindelser som gis etter energiloven § 4-2.

4.3.4 Samfunns- og prosjektøkonomisk lønnsomhet

Det vil ikke alltid være sammenfall mellom den samfunnsøkonomiske lønnsomhet og prosjektutviklerens vurdering av lønnsomheten av en utenlandsforbindelse. Systemdriftskostnader og kostnadene knyttet til interne nettinvesteringer er krevende å spesifisere, og belastes ikke utenlandsforbindelsen direkte. Endringene i produsent- og konsumentoverskudd, og virkninger for andre forbindelser, vil være annerledes for samfunnet enn for aktøren som ønsker å etablere forbindelsen. Miljøvirkninger påvirker heller ikke prosjektets lønnsomhet, men er viktig for samfunnsøkonomien. I konsesjonsbehandlingen vil departementet derfor videreføre praksis med å gjennomgå konsesjonssøkers vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i prosjektet, og sikre at alle samfunnsmessige nyttevirkninger og kostnader er vurdert før en eventuell konsesjon gis.

Rammen for den samfunnsøkonomiske vurderingen, og hvilke momenter det er relevant å legge vekt på, er beskrevet slik i Prop. 113 L (2012–2013), side 22 til 23:

«For å oppnå tydeligere kriterier for vurderingen av når en konsesjon bør gis, er de sentrale elementene i vurderingen nedfelt i lovteksten. I den samfunnsøkonomiske vurderingen vil en rekke ulike hensyn vektlegges, slik som forsyningssikkerhet, ressursforvaltning, konsekvenser for systemdrift, valg av handelsløsning, prosjektets lønnsomhet, innenlandske nettinvesteringer, produsent- og konsumentoverskudd, miljøvirkninger, herunder klima, virkninger på andre kabler og prioritering mellom ulike prosjekter, samt markedets virkemåte for øvrig.»

Departementet legger ikke opp til en særskilt ordning for å utligne forskjellen mellom den samfunnsøkonomiske og prosjektøkonomiske lønnsomheten ved en utenlandsforbindelse direkte, slik det heller ikke gjøres ved etablering av produksjon og forbruk. Konsesjonsbehandlingen sikrer at det kun er prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme som tildeles konsesjon. Departementet presiserer at kostnader i det innenlandske nettet som følge av tilknytning av nye utenlandsforbindelser eid av Statnett eller andre, vil bli omfattet av gjeldende regelverk for tariffing mv., slik også kostnader som følger av nettilknytning av produsenter og forbrukere er omfattet av dette regelverket. Statnett skal også peke på egnete tilknytningspunkter for nye kabler, noe som kan bidra til å redusere innenlandske nettkostnader knyttet til kabler.

Når det gjelder de utfordringene Konkurransetilsynet peker på, viser departementet til at utenlandsforbindelser skiller seg fra regional- og distribusjonsnettet, hvor det finnes mange aktører med ansvar for ulike geografiske områder. I distribusjonsnettet er ikke enkeltledninger underlagt egen konsesjonsbehandling. Ved behandlingen av en utenlandskonsesjon gjøres det en samfunnsøkonomisk vurdering der utbyggingen av nye forbindelser også må ses i sammenheng med innenlandske nettinvesteringer. I konsesjonene settes vilkår om drift og bruk av forbindelsene. Statnett har ansvar for samfunnsøkonomisk drift og utvikling av transmisjonsnettet, og departementet legger til grunn at prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme fortsatt vil bli utviklet og omsøkt.

4.3.5 Prosjektets modenhet ved konsesjonsbehandlingen

For at departementet kan gi konsesjon må prosjektet være kommet til et slikt nivå at blant annet prosjektutviklerne har en realistisk plan for gjennomføringen, at det vesentligste av innledende avtaler er inngått, og at investeringsbeslutning er nært forestående dersom forbindelsen får konsesjon. Faktorer som påvirker samfunnsøkonomien i et prosjekt kan endres over tid. For at konsesjonsmyndighetene skal ha et best mulig og oppdatert beslutningsgrunnlag, bør konsesjonsbehandlingen derfor gjøres så tett som mulig i tid før prosjektet settes i gang. Rammene for prosjektet, herunder eierskap, kostnader, ilandføringspunkter og andre faktorer som påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet må være tilstrekkelig klargjort.

Et annet viktig moment er at dette reduserer sannsynligheten for at prosjekter som har fått konsesjon men likevel ikke realiseres, beslaglegger kapasitet i systemet, og er til hinder for konsesjonsbehandlingen av konkurrerende og mer realiserbare prosjekter.

4.3.6 Øvrige forhold tatt opp i høringen

Vest-Agder fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune har spilt inn at det ved alle nye konsesjoner for utenlandsforbindelser for strøm også bør utredes samtidig legging av datafiber. Departementet viser til at Statnett har ansett det teknisk krevende og ikke lønnsomt å legge fiberkabel sammen med strømkablene til Tyskland og Storbritannia. Departementet viser forøvrig til energilovens formålsbestemmelse, og de rammer denne setter for å stille eksplisitte krav i konsesjonsprosessen. Departementet fremhever at en privat aktør som planlegger en utenlandskabel for strøm, står fritt til å inkludere datafiber i prosjektet.

Når det gjelder *Forsvarsdepartementets* innspill om at det bør fremgå av lovteksten at beredskapsmessige hensyn vektlegges i vurderingen av om konsesjon bør gis, viser departementet til at lovteksten er generelt utformet med tanke på den samfunnsøkonomiske vurderingen ved behandlingen av en konsesjonssøknad. Departementet vil understreke at hensynet til forsyningssikkerhet og beredskap står sentralt i den samfunnsøkonomiske vurderingen av om det bør gis konsesjon. Rammen for den samfunnsøkonomiske vurderingen etter energiloven § 4-2 foreslås ikke endret. Departementet viser i til omtalen i punkt 4.3.4 ovenfor.

Flere instanser har ment at forholdet til tredje energimarkedspakke bør klargjøres. Til dette bemerker departementet at lovforslaget fremmes på bakgrunn av energipolitiske hensyn her til lands. Lovforslaget gjelder nasjonalt regelverk for konsesjoner, og fremmes som egen sak som ikke inngår i gjennomføringen av tredje energimarkedspakke. Endringsforslaget anses å være forenlig med EØS-avtalen.

Etter departementets vurdering anses lovforslaget her å være forenlig med den nye definisjonen av transmisjonsnett, jf. Prop. 35 L (2015–2016) og Innst. 207 L (2015–2016) om Endringer i energiloven (skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet mv.). Krav til eiermessig skille for transmisjonsnett, som følge av tredje elmarkedsdirektiv, vil måtte sees i sammenheng med bestemmelsen om nye utenlandsforbindelser i forordningen om grensekryssende krafthandel. Denne forordningen inngår også i tredje energimarkedspakke. Departementet legger opp til at forholdet mellom disse regelsettene avklares nærmere ved gjennomføring av tredje energimarkedspakke etter innlemmelse i EØS-avtalen.

Departementet viser også til at lovendringen finner sted uavhengig av initiativ fra EU om sammenkobling av nett. Infrastrukturforordningen (forordning 347/2013/EU) er per i dag ikke tatt inn i EØS-avtalen. Departementet omtaler ikke infrastrukturforordningen nærmere i dette lovendringsforslaget.

5 Opphevelse av energiloven § 4-2 tredje ledd

5.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsnotatet å fjerne informasjonsplikten nedfelt i energiloven § 4-2 tredje ledd. Informasjonsplikten ble innført for å sikre departementet en oversikt over prosjekter under planlegging, slik at konkurrerende prosjekter inngikk i vurderingen av den enkelte konsesjonssøknad og slik at den samfunnsøkonomiske vurderingen ble mest mulig fullstendig. Departementets vurdering er at dette behovet ivaretas på andre måter enn gjennom informasjonsplikten. Ved å fjerne bestemmelsen oppnås samtidig en forenkling, og unødvendige tolknings spørsmål rundt informasjonspliktens omfang og innhold kan unngås.

Utbygging av utenlandsforbindelser må sees i sammenheng med investeringer i det innenlandske nettet. Departementet legger til grunn at prosjektutviklere på et tidlig tidspunkt også av egen

interesse gjør sine planer kjent for den systemansvarlige og involverer seg i Statnetts arbeid med kraftsystemutredning. Statnett skal også omtale egne planlagte utenlandsforbindelser i kraftsystemutredningen. På denne måten vil departementet bli kjent med planlagte utenlandsforbindelser tidlig nok i prosessen.

Departementet understreker at aktører som ønsker å etablere utenlandsforbindelser vil være tjent med tidlig dialog med Statnett. Departementet viser til at det vil kunne lette den senere konsesjonsbehandlingen dersom det er tatt hensyn til prosjektet i Statnetts nettutviklingsplaner.

5.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser gir generell støtte til departementets forslag, men går ikke eksplisitt inn på den delen som omfatter fjerning av dagens informasjonsplikt overfor departementet. Noen aktører, slik som *Advokatforeningen*, *Statkraft* og *Lyse Produksjon AS* gir uttrykkelig støtte til opphevingen av informasjonsplikten ved planlegging av en utenlandsforbindelse. På den annen side går *Distriktenes energiforening (Defo)*, *Elkem AS*, *Eyde-nettverket*, *Hydro Energi AS*, *Industrial AS* og *Norsk Industri* imot oppheving av informasjonsplikten. Det begrunnes særlig i ønsket om transparens og behovet for kontroll fra offentligheten og myndighetene med planleggingen av slike prosjekter.

5.3 Departementets vurdering

Departementet mener at ordlyden i § 4-2 tredje ledd er uklar med tanke på tidspunktet for når informasjonsplikten oppstår. Bestemmelsen gir av den grunn liten merverdi for myndighetene i form av oversikt over, og forutsigbarhet knyttet til planleggingen av slike prosjekter. Departementet mener at kontroll fra offentligheten kan finne sted uavhengig av om det er nedfelt en lovpålagt plikt til å informere myndighetene om planleggingen.

Departementet viser også til annet regelverk som ivaretar hensynet til transparens, jf. blant annet forskrift 19. desember 2014 nr. 1758 om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover

og lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Prosjektutviklere vil på et tidlig tidspunkt av egeninteresse gjøre sine planer kjent for den systemansvarlige, og vil involvere seg i utarbeidelsen av Statnetts kraftsystemutredning. Statnett skal også omtale egne planlagte prosjekter i kraftsystemutredningen. Som følge av dette vil departementet bli kjent med planlagte prosjekter tidlig nok i prosessen.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endret § 4-2 om utenlandsforbindelser vil etter departementets vurdering ikke føre med seg noen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

7 Merknader til de enkelte lovforslagene

I endret § 4-2 *første ledd* foreslås å fjerne bestemmelsen i annet punktum om at konsesjon for å eie og drive utenlandsforbindelser bare kan gis til den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse. Andre aktører kan dermed utvikle denne type prosjekter.

Nåværende *tredje ledd* om plikten til å informere departementet, foreslås opphevet. Prosjektutviklere vil på et tidlig tidspunkt av egeninteresse gjøre sine planer kjent for den systemansvarlige, og vil involvere seg i utarbeidelsen av Statnetts kraftsystemutredning. Statnett skal også omtale egne planlagte prosjekter i kraftsystemutredningen. Departementet vil av disse årsaker bli kjent med planlagte prosjekter tidlig nok i prosessen.

Nåværende *fjerde ledd* blir nytt tredje ledd. Når eierbegrensningene etter første ledd oppheves, vil det ikke lenger være behov for unntaket fra disse for mindre utenlandsforbindelser. Som en konsekvens gjøres det en lovteknisk endring der første og annet punktum i nytt tredje ledd slås sammen.

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 (utenlandskonsesjon).

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 (utenlandskonsesjon) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i energiloven (utenlandskonsesjon)

I

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. skal § 4-2 lyde:

§ 4-2. (Utenlandsforbindelser)

For å eie eller drive utenlandsforbindelser som er omfattet av § 3-1, kreves særskilt konsesjon fra *departementet*. Ved vurderingen av om konsesjon bør gis, skal det legges vekt på prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, forholdet til eventuelle konkurrerende prosjekter og transparente og ikke-diskriminerende hensyn for øvrig.

Departementet kan i konsesjonen fastsette vilkår for handel som innebærer bruk av utenlandsforbindelsen. I konsesjonen kan det for øvrig settes andre vilkår som er påkrevet av allmenne hensyn. Krav som følger av EØS-avtalens regler om grensekryssende krafthandel, må være *oppfylt*.

For mindre utenlandsforbindelser til lokal forsyning i *grenseområder* kan det gjøres en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis. Vilkår i konsesjonen kan tilpasses forbindelsens lokale karakter.

II

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.
