

Olje- og energidepartementet - Høring endring i naturgassloven

Arkivsak-dok. 14/09123-2
Saksbehandler Knut Viggo Larsen

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	03.02.2015	26/15

Fylkesrådsleders innstilling til vedtak:

1. Fylkesrådet er enig i Olje- og energidepartementets forslag - som i hovedsak retter seg mot naturlige monopoler innenfor ledningsnettdistribusjon – som ikke åpner for tredjepartsadgang til småskala LNG distribusjon.
2. Fylkesrådet ber Departementet vurdere tredjeparts adgang for større strukturer for LNG-distribusjon.
3. Fylkesrådet er enig i Olje- og energidepartementet forslag om at NVE skal være den nye regulatorfunksjonen for gass.
4. Fylkesrådet er enig i Olje- og energidepartementet forslag om at konkurransetilsynet skal sikre overholdelse av de generelle konkurransereglene i det norske gassmarkedet.
5. Fylkesrådet er enig i Olje- og energidepartementet forslag i § 10 i naturgassloven om 100.000 tilknyttede kunder.

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Fylkesrådsleders vurdering

Jeg viser til direktivets intensjoner om å skape større konkurranse i gassmarkedet.

Det vises også til direktivets innhold med unntaksbestemmelser for nye produksjonsanlegg under oppbygging og oppbygging av nye markeder.

NVEs rolle som nasjonal reguleringsmyndighet virker fornuftig. Jeg er enig i olje- og energidepartementets forslag - som i hovedsak retter seg mot naturlige monopoler innenfor ledningsnettdistribusjon – som ikke åpner for tredjepartsadgang til småskala LNG distribusjon. Departementet bes vurdere tredjeparts adgang for større strukturer i samband med LNG-distribusjon.

Olje- og energidepartementet forslag om at Konkurransetilsynet skal sikre overholdelse av de generelle konkurransereglene i det norske gassmarkedet støttes.

Jeg slutter meg også til Olje- og energidepartementet forslag i § 10 i naturgassloven om at mindre enn 100.000 tilknyttede kunder ikke deles opp.

Steinkjer 27. januar 2015.

Anne Marit Mevassvik
fylkesrådsleder

Saksutredning for fylkesrådet

Sammendrag

Denne saken gjelder ikraftsettelse av både EUs 2. og 3. gassmarkedsdirektiv for nedstrøms forhold i Norge – etter at Norge har oppnådd utsettelse med dette i 10 år til 10. april 2014, grunnet manglende modenhet av et gassmarked i Norge.

Som en følge av at EUs tredje energimarkedspakke innlemmes i EØS-avtalen, har Olje- og energidepartementet vurdert behovet for endringer i Energiloven og Naturgassloven. Denne høringen gjelder endringer i Naturgassloven.

Referanse for saken:

Høring av endringer i naturgassloven – EUs tredje energimarkedspakke.
Brev av 5. desember 2014 fra OED med høringsnotat.
Styrebehandling i Norsk Gass Forum 21. januar 2015.

Saksframstilling

Faktiske opplysninger:

Direktivet legger opp til en juridisk og organisatorisk oppdeling mellom distribusjons- og markedsaktiviteter for å skille konkurranseutsatt virksomhet fra monopolregulert virksomhet. Direktivet åpner for at selskap med mindre enn 100.000 tilknyttede kunder ikke deles opp.

Systemoperatører for transmisjon og distribusjon skal ha atskilt juridisk enhet, organisasjon og beslutningssystem.

Naturgassloven med forskrifter gjelder nedstrøms aktivitet. Det norske gassrørnettet på sokkelen omfattes derfor ikke. Det er ikke innført tredjepartsadgang pr i dag. Direktivet kommer også til anvendelse på biogass, gass fra biomasse og andre typer gass som kan injiseres i og transporteres gjennom et system for naturgass.

Formålet med direktivet er:

- Å etablere et felles indre marked for naturgass i EU
- Å åpne naturgassmarkedet i Europa for konkurranse
- Å oppnå effektiviseringsgevinster, prisreduksjon, høyere servicestandard, forbedret leveringssikkerhet, økt konkurranse og økt energifleksibilitet

Et sentralt punkt i direktivet er gjennomføringen av et system for tredjepartsadgang for alle kvalifiserte kunder, inkludert forsyningsforetak, til transmisjons- og distribusjonssystemer og LNG-fasiliteter basert på publiserte tariffer.

Direktivet gir felles regler for lagring, transmisjon, distribusjon, salg, organisering, drift av systemet (infrastrukturen), beskytte sluttbruker, forsyningsikkerhet og tekniske sikkerhetsforskrifter.

Direktivet pålegger medlemslandene etablering av en nasjonal reguleringsmyndighet som er uavhengig av interesser i gassindustrien.

Direktivet legger opp til at pålegg om at transmisjon (sentralnettet) er uavhengig av lokal distribusjon og salg, samt uavhengighet mellom drift og eierskap.

OED argumenterer med at det ikke er noen gassrør i Norge i dag som faller inn under direktivets definisjon av transmisjon: "Etter departementets vurdering eksisterer det ikke noe

Nord-Trøndelag fylkeskommune

transmisjonsnett (overføringsnett, jft Statnett) i direktivets forstand i Norge i dag” Dermed kommer ikke bestemmelser og reguleringer knyttet til transmisjon til anvendelse i Norge».

Det har vært usikkerhet og diskusjon om småskala LNG-distribusjon i forhold til direktivet. I Europa, og dermed i direktivets definisjoner, er LNG forbundet med store import- og lagerterminaler. I direktivet omfattes blant annet lager av tredjepartsadgang.

Etter departementets vurdering eksisterer det i dag heller ikke lageranlegg eller LNG-anlegg i direktivets forstand i Norge” Begrunnelse er at småskaladistribusjon av LNG ikke kan karakteriseres som et naturlig monopol og dermed ikke kommer inn under direktivets formål. Det må skilles på “LNG-anlegg” i lovens forstand som er knyttet til et distribusjonssystem med monopoldannelse, og småskala LNG-anlegg for distribusjon som er bulktransport på linje med LPG eller diesel.

Et sentralt element i direktivet er nye og styrkede krav til uavhengig nasjonal reguleringsmyndighet, som skal være uavhengig fra både bransjen og politiske myndigheter. Regulators rolle og oppgaver utvides i det nye direktivet. Det skal utpekes en uavhengig reguleringsmyndighet som dekker både gass og elektrisitetssektoren. OED foreslår at det er NVE som fortsatt skal være regulator, men NVEs uavhengighet i utførelse av regulatoroppgaver må styrkes.

Den viktigste endringen for gassektoren er at regulator skal fastsette vilkår for tilgang til distribusjonsnett og herunder fastsette tariffer og metoder for tilgang. Ettersom det gjelder et fåtall aktører og gass nett, legges det opp til å gjøre dette gjennom enkeltvedtak. Detaljene for dette vil i stor grad komme gjennom utforming av forskrift og gjennom praktisk implementering. Bestemmelsene medfører behov for endringer i lovgivningen.

NVE er i dag tildelt myndighet som regulator for nedstrøms gass etter delegeringsvedtak fra departementet. Nye krav til uavhengig reguleringsmyndighet krever at medlemslandene utpeker én reguleringsmyndighet som skal dekke både elektrisitets- og gassektoren. Kravet om uavhengighet innebærer at reguleringsmyndigheten skal kunne ta beslutninger uavhengig av ethvert politisk organ. Dette må etter departementets forståelse innebære at andre myndigheter ikke skal kunne gripe inn og styre reguleringsmyndighetens behandling av enkeltsaker, verken før eller etter at vedtak er fattet.

Departementet anser at det vil være nødvendig å styrke uavhengigheten for NVE i utføringen av regulatoroppgavene etter tredje energimarkedspakke, men legger til grunn at NVE med nødvendige endringer skal være reguleringsmyndighet, med andre ord at det utpekes en felles nasjonal reguleringsmyndighet for elektrisitet og gass.

Departementet foreslår at regulatormyndighetens uavhengighet hjemles direkte i loven. Dette skal ikke være til hinder for utforming av generelle politiske retningslinjer som vil gjelde for den uavhengige reguleringsmyndigheten.

Direktivet omhandler også medlemsstatenes adgang til å gi unntak fra enkelte av direktivets bestemmelser for ny større infrastruktur. Departementet foreslår en hjemmel i naturgassloven til gjennomføring av artikkelen som omhandler dette.

Bakgrunn

Som en følge av at EUs tredje energimarkedspakke innlemmes i EØS-avtalen, har Olje- og energidepartementet vurdert behovet for endringer i Energiloven og Naturgassloven. Denne høringen gjelder endringer i Naturgassloven. Høringsfristen er forlenget til 6. februar 2015.

Den tredje energimarkedspakke består av fem nye rettsakter, vedtatt i EU i 2009, som viderefører og styrker reguleringen av EUs indre markeder for elektrisk energi og naturgass.

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Lovgivningspakken erstatter fire eksisterende rettsakter for harmonisering av reglene om det indre energimarkedet.

Direktivet inneholder også en ny forordning om opprettelse av et nytt byrå for samarbeid mellom nasjonale reguleringsmyndigheter på energiområdet: Agency for The Cooperation of Energy Regulators (ACER) og to organisasjoner bestående av statenes transmisjonssystemoperatører, henholdsvis ENTSO for elektrisitet (ENTSO-E) og ENTSO for gass (ENTSO-G). Disse skal fremme samarbeid mellom transmisjonsselskapene for elektrisk energi og naturgass og vil ha en sentral funksjon i det videre arbeidet med harmonisering av regler på energiområdet i medhold av den tredje energimarkedspakken.

Den tredje energimarkedspakken innføres blant annet som følge av at det er avdekket svakheter i forhold til diskriminering av nye aktører, fravær av effektivt skille ("unbundling) av overføringsdelen, nasjonale regulatorer har svært ulike roller og kompetanse, manglende transparens og informasjon, dominerende markedsposisjoner, for lite markedsintegrasjon mellom land.

I forberedelse av saken er saksbehandlingen søkt koordinert i forhold til høringsuttalelse til styret i Norsk Gass Forum. Styret i Norskehavsrådet behandler saken i styremøte 4. februar 2015..

Norsk Gass Forum behandlet saken i sitt styremøte den 21. januar og følgende vedtak ble fattet:

1. Styret er enig i Olje- og energidepartementets forslag - som i hovedsak retter seg mot naturlige monopoler innenfor ledningsnettdistribusjon – som ikke åpner for tredjepartsadgang til småskala LNG distribusjon.
2. Styret ber departementet se videre på tredjeparts adgang for større strukturer for LNG-distribusjon.
3. Styret er enig i Olje- og energidepartementet forslag om at NVE skal være den nye regulatorfunksjonen for gass.
4. Styret er enig i Olje- og energidepartementet forslag om at konkurransetilsynet skal sikre overholdelse av de generelle konkurransereglene i det norske gassmarkedet.
5. Styret er enig i Olje- og energidepartementet forslag i § 10 i naturgassloven om 100.000 tilknyttede kunder.

Styret ber i tillegg om at man ser nærmere på tre øvrige punkter i et fremlagt forslag under styremøte 21. januar 2015, og at disse vurderes til neste styremøte.

Problemstillinger

Når det gjelder gassmarkedsdirektivets artikkel 3 nr. 2 omfatter det "sentralnett" for gass som binder sammen ulike landsdeler eller gir aktører tilgang til et norsk (eller nordisk) gassmarked.

Etter departementets vurdering eksisterer det ikke noe transmisjonsnett (sentralnett) i direktivets forstand i Norge i dag, slik det er definert i gassmarkedsdirektivet artikkel 3 nr. 2. Da det ikke finnes transmisjonsnett i Norge i direktivets forstand (se punkt 2.2.4) foreslår departementet at hovedregelen om eiermessig skille mellom eier av transmisjonssystem og produksjon og forsyning gjennomføres med en hjemmelsbestemmelse i naturgassloven, slik at nærmere krav i forskrift, herunder om sertifisering, kan vedtas om det skulle bli nødvendig. En slik hjemmelsbestemmelse sikrer muligheten for å kunne innføre nærmere bestemmelser om eiermessig skille på et senere tidspunkt, ved eventuelt behov og tilpasset markedssituasjonen som da måtte foreligge.

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Et småskala LNG-markedet som det norske, skiller seg vesentlig fra det europeiske rørledningsbaserte markedet, hvor naturgass transporteres i omfattende rørsystemer fra større terminaler for LNG-import. Tilgang til terminalen medfører tilgang til et stort og sammenkoblet system. Til forskjell fra dette kan LNG i Norge fraktes med bil eller båt over hele landet til spredte og isolerte mottakspunkter. Småskaladistribusjonen av LNG kan ikke karakteriseres som et naturlig monopol ved at alle brukerne er knyttet til ett sammenhengende landsdekkende nett. Å betrakte selskaper i denne industrien som nettselskaper hvor myndighetene må regulere deres avkastning og tilgang på infrastrukturen synes ikke hensiktsmessig. Etter departementets vurdering eksisterer det i dag ikke lageranlegg eller LNG-anlegg i direktivets forstand i Norge,

Det norske gassmarkedet har hatt statusen som marked under oppbygging. Dette innebar unntak fra flere av direktivets bestemmelser, blant annet reglene om tredjepartsadgang til systemet. Etter direktivet kan status som marked under oppbygging vare i ti år. Norges unntak utløp 1. april 2014. Det vil ikke lenger være mulig å opprettholde status som marked under oppbygging når gassmarkedsdirektiv III innlemmes. Samtidig er det norske markedet begrenset med hensyn til omfang, volumer, og til dels alder. Dette kan derfor tilsi at det for enkelte områder bør gjøres unntak fra enkelte bestemmelser, tilsvarende som i et marked under oppbygging.

Ved utøvelse av funksjonen som reguleringsmyndighet foreslås det i naturgassloven at Kongens og departementets instruksjonsmyndighet avskjæres slik at Kongen eller departementet ikke kan gripe inn med instruksjer i enkeltsaker. Videre oppheves departementets mulighet til å styre reguleringsmyndigheten gjennom klagebehandlingen Klager over enkeltvedtak som er fattet under utøvelse av reguleringsmyndighet etter direktivet må fremsettes for den uavhengige klagenemnden.

Det foreslås at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrifter om fordelingen av myndighet mellom departementet og nasjonal reguleringsmyndighet etter naturgassloven § 5

Departementet foreslår en ny lovhjemmel i naturgassloven for å opprette en uavhengig klagenemnd, på samme måte som foreslått for elektrisitet (jf. OEDs høringsnotat av 17. september 2013). Nemnden må være funksjonelt uavhengig av departement og regjeringen. For å sikre dette kan ikke departementet eller annen overordnet forvaltningsmyndighet ha kompetanse til å instruere nemnden i enkeltsaker eller til å gi instruksjer om lovtolkning og skjønnsutøvelse.

Et transmisjonssystem i Norge, vil måtte oppfylle hovedregelen om eiermessig skille. Departementet foreslår å gjennomføre hovedregelen om eiermessig skille mellom eier av transmisjonssystem og produksjon og forsyning i naturgassloven, med en hjemmel til å stille nærmere krav i forskrift. På samme måte foreslås en hjemmel til å stille krav om sertifisering av transmisjonssystemoperatøren. Dette vil sikre at regler tilpasses den aktuelle situasjonen dersom man i fremtiden skulle få et naturgassmarked som også omfatter et transmisjonssystem.

Denne saken gjelder egentlig ikraftsettelse av både EUs 2. og 3. gassmarkedsdirektiv for nedstrøms forhold i Norge – etter at Norge har oppnådd utsettelse med dette i 10 år til 10. april 2014, grunnet manglende modenhet av et gassmarked i Norge.

Direktivets intensjoner er å sikre markedsaktørene likeverdige konkurranseforhold gjennom likeverdig tilgang til infrastruktur og beskytte forbrukerne mot utilbørlig bruk av markedsrett, samt åpenhet om markedsforhold. Direktivet pålegger nasjonalstaten å etablere et uavhengig tilsynsorgan – en regulator – som skal sørge for at direktivet etterlevs i henhold til intensjon og bokstav.

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Det kan virke noe spesielt at OED legger opp til at Norge, som er en stor produsent og eksportør av gass, skal søke å unndra seg at norske aktører skal kunne få tilgang til gass i henhold til de intensjoner som ligger til grunn for bruk av gass i de land som er hovedmarkedet for norsk gass.

OED mener at EUs definisjon av «transmisjon» er rørtransport under høyt trykk i rør ikke finnes i Norge og at selskaper som i småskala distribuerer LNG ikke er å betrakte som nettselskaper eller naturlige monopoler.

NOX-fondet har fått gjennomført en grundig juridisk vurdering som konkluderer med at slik overføring/transmisjon vil omfattes av gasdirektivet. Videre viser en markedsundersøkelse - også gjort av NOX-fondet - at distribusjon av LNG i Norge fungerer som regionale monopoler med en prisdannelse som ikke påvirkes av konkurranse mellom gassleverandører.

Norske geografiske forhold tilsier at gass transporteres mest lønnsomt som LNG enn i rør. Norske forhold favoriserer sjøveis transport. Kostnaden for «transmisjon» av gass i form av LNG er betydelig billigere enn transport i rør. Eksempelvis er selv ganske små elnett-selskaper for kraft omfattet av regulering i Norge.

OED mener at NVE skal utføre reguleringsfunksjonen. Begrunnelsen er at man i EU opererer med samordnet regulatorer for gass og kraft. I EU gjøres dette fordi det er en rimelig likeverdighet i markedet for gass og kraft og fordi det er liten konkurranse mellom kraft og gass til varmeformål. NVE har historisk vært den norske elkraftsektorens apparat. Det kan derfor være urimelig å skulle pålegge NVE oppgaven med å regulere en bransje som kan svekke kraftbransjens kår og prisgrunnlag.

NVE har sannsynligvis begrenset kompetanse på gass og hvordan gassmarkedene fungerer, slik at denne kompetanse må bygges opp.

Konkurransforholdene og markedsutviklingen innen gassektoren er såpass spesielle at man anser det nødvendig å tillegge regulatoren overvåkningsoppgaver. Saksområdet er spesielt og fagfeltet krever spisskompetanse. Det foreslås at overvåkningsoppgaver også legges til regulatoren. Konkurransetilsynet vil eventuelt kunne være klageinstans for slike forhold. Dette virker fornuftig.

Direktivet åpner for at selskap med mindre enn 100.000 tilknyttede kunder ikke deles opp.

Den uavhengige reguleringsinstansen i § 5 bør ha det fulle ansvar for de forhold som EU tillegger regulatoren. Dette betyr at regulatoren må sørge for åpenhet omkring gasspriser, markedstilgang mm, og eventuelt sørge for at det etableres en hensiktsmessig markeds plass for gass i Norge på samme måte som det vi har for elkraft.

Departementet foreslår at regulatormyndighetens uavhengighet hjemles direkte i loven. Dette skal ikke være til hinder for utforming av generelle politiske retningslinjer som vil gjelde for den uavhengige reguleringsmyndigheten.

Konklusjon

Forslag til endringer i naturgassloven støttes.
