

Olje- og energidepartementet

Deres ref.: 14/2084

Vår ref.:15/00927-1

Dato: 05.02.2015

Høring av endringer i naturgassloven – EUs tredje energimarkedspakke, datert 5. desember 2014

«Forslag til endringer i naturgassloven»

Sakens aktualitet

Selv om forslaget fremstilles som om det gjelder gjennomføring av EUs tredje energimarkedspakke, gjelder dette egentlig ikraftsettelse av 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 modning av et gassmarked i Norge. Etter at Olje- og energidepartementet ikke lyktes i å innfri opprinnelig frist for iverksettelse, er saken nå utsendt på høring med uvanlig kort frist.

Overordnet observasjon

Direktivets intensjoner er å sikre forbrukerne tilgang på gass til ulike energiformål, sikre markedsaktørene likeverdige konkurranseforhold gjennom likeverdig tilgang til infrastruktur, beskytte forbrukerne mot utilbørlig bruk av markedsrett (predatory behaviour), samt å sikre et fungerende marked gjennom transparente, dvs. åpenhet om, markedsforhold. Direktivet pålegger nasjonalstaten å etablere et uavhengig tilsynsorgan – en regulator – som skal sørge for at direktivet etterleveres i henhold til intensjon og bokstav.

Høringsnotatet tar tilsynelatende til orde for at Norge skal slippe å iverksette ulike tiltak som vil

1. kunne føre til at Norge får en velfungerende infrastruktur for gass tilpasset norske forhold,
2. sikre at Norge får en fri og uavhengig regulator ved at det foreslås at NVE – elkraftsektorens ankerfeste i Norge – skal regulere utviklingen av infrastruktur for gass og gassmarked i landet, noe som kan på enkelte områder bli en direkte konkurrent til kraftsektoren,
3. sikre at regulatoren gjennomfører kontinuerlig oppfølging av markeds- og konkurranseforholdene i gassmarkedet slik direktivet krever.

Det er uheldig dersom aktører i Norge, som en stor produsent og eksportør av gass, ikke 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.

Hovedobservasjoner

1. OED synes å unngå at «transmisjon» av gass tilpasset norske forhold, skal omfattes av gassdirektivet. Dette gjøres ved dels å ta bokstavelig EUs definisjon av «transmisjon», som transport under høyt trykk i rør, dels med å si at selskaper som i småskala distribuerer LNG ikke er å betrakte som nettselskaper eller naturlige monopoler. (Side 7, 2.avsnitt, siste setning: «Å betrakte selskaper i denne industrien som nettselskaper hvor myndighetene må regulere deres avkastning og tilgang på infrastrukturen synes ikke hensiktsmessig».)

Til det siste er å si at NOX-fondet har fått gjennomført en grundig juridisk vurdering som konkluderer med at slik overføring/transmisjon er å oppfatte som henhørende under gassdirektivet. 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. Til det første er å si at EU sin definisjon av transmisjon er en følge av de historiske forhold som eksisterer i disse landene. Her ble transmisjonsnettene bygget opp av de store importørselskapene for naturgass for å knytte sammen lokale distribusjonsnett for bygass (fra gasifisering av kull) da naturgass skulle erstatte bygass og olje for ulike varmeformål. Disse nett er tilpasset lokale geografiske forhold for transport over land og med en maksimal pakningsgrad (trykk i rørene) som slik transport tillater.

Dette standpunkt tas helt uavhengig av det faktum at norske geografiske forhold tilsier at transport av gass egner seg betydelig bedre i tank som LNG enn i rør. Pakningsgraden for gass i tank er 600 (som tilsvarer til et trykk på 600 bar) eller 10 ganger så stor som pakning i transmisjonsrør. Norske forhold favoriserer sjøveis transport. Vei og bane gir relativt kort avstand fra havner til lokalsamfunn og industri som ikke ligger ved kysten. Kostnaden for «transmisjon» som LNG er betydelig billigere enn transport i rør. Pris for LNG og rørgass i Zeebrugge og andre ilandføringssteder for gass er stort sett den samme, slik at det blir tvilsomt å argumentere for at nedkjølingskostnadene må medregnes i transportkostnader for LNG. Selv ganske små nettselskaper for kraft omfattes av regulering i Norge.

OEDs standpunkt synes enda mere overraskende all den stund det, den 22. oktober 2014, ble offentliggjort et nytt direktiv i EU (Directive 2014/94/EU), med gyldighet fra 1.1.2015, som krever at medlemslandene bygger opp en infrastruktur for distribusjon av LNG til alle havner og hovedveier i Unionen - og med EØS relevans - innen 2025. Norge har vært et foregangsland innen utvikling av et marked og infrastruktur for småskala bruk av LNG til skip, industri og tungtransport. EU følger nå Norges eksempel, men OED synes dette skal undertrykkes og ikke få fremstå som den fordel for norsk industri og næringsliv som det tross alt er, ved å ville unnta denne infrastrukturen fra offentlig utvikling og regulering.

2. OED synes ikke å ville ha en uavhengig reguleringsinstans som kan sikre likeverdige konkurranseforhold for gass. Dette gjøres ved å ville tillegge NVE den nye regulatorfunksjonen for gass. Begrunnelsen er at man i EU opererer med en samordnet regulatorer for gass og kraft, men dette gjøres fordi det er en rimelig likeverdighet i markedet for gass og kraft og fordi det er liten konkurranse mellom kraft og gass til varmeformål. Gass brukes som kjent i stor grad til oppvarming og råstoff i EU. I Norge er forholdene motsatt. Her brukes (etter at de fleste bygassnett i landet ble nedlagt) elektrisk kraft til oppvarmingsformål, noe som anses som sløsing og ikke bærekraftig i andre land. NVE må betraktes som den norske elkraftsektorens mor og all kultur i organisasjonen er båret frem av kraftbransjens behov og vilkår. Det er derfor urimelig å skulle pålegge en slik organisasjon å regulere en bransje som – om enn perifert – vil kunne svekke kraftbransjens kår og prisgrunnlag. NVE må derfor per definisjon betraktes som inhabil til å regulere en gassektor i Norge. Markedsprisen på gass (ICIS Heren) er for tiden litt over halvparten av kraftprisen (Nordpool) og transportprisen for LNG er mellom en femtedel og tiendedel av nett-tariffen for kraft. Vil NVE se det som en prioritert sak å skaffe norske forbrukere tilgang til denne fordelene?

Videre er det klart at NVE ikke besitter kompetanse på gass og hvordan gassmarkedene fungerer. En slik kompetanse må derfor bygges opp. Det synes naturlig at en slik oppbygging heller bør skje i en ny og uavhengig organisasjon. Dersom et eksisterende direktorat må benyttes er det mer naturlig med Oljedirektoratet enn NVE. NVE har dessuten oppgaver innen flom-sikring, magasinregulering mm som

er tett knyttet til organisasjonens hydrologiske kulturgrunnlag og bør kunne fortsette med dette som prioritert oppgave.

3. OED vil sannsynligvis ikke ha aktiv overvåkning av markedsåpning og markedstransparens. Departementet sier at forslaget til ny § 5 i Naturgassloven skal sikre slik hjemmel. Men det er ingen ting som tyder på at departementet vil foreslå slik hjemmel i forskrift. NVE skal være regulator og departementet henviser til Konkurransetilsynet for sikring av overholdelse av de generelle konkurransereglene i det norske markedet (side 21, siste avsnitt).

Til dette er å si at konkurranseforholdene og markedsutviklingen innen gassektoren er såpass spesielle at man i EU anser det nødvendig å tillegge regulatoren disse overvåkningsoppgavene. Det er ikke slik at EU mangler konkurransemyndigheter som kunne utføre en slik kontroll hvis dette var hensiktsmessig. Det er fordi saksområdet er spesielt og fordi fagfeltet krever spisskompetanse, at EU velger å legge slike oppgaver til regulatoren. Dette er den beste begrunnelse for at Norge bør gjøre det samme. Men siden NVE vil kunne være inhabil i konkurransesituasjonen mellom gass og elkraft må det bygges opp en uavhengig regulator. Konkurransetilsynet vil eventuelt kunne være klageinstans for slike forhold.

4. Gode forslag vil kunne fremsettes slik at gassdirektivets intensjoner gjennomføres og slik at infrastruktur for LNG utbygges raskt, samt at markedet og markedsaktører overvåkes av en tilstrekkelig uavhengig instans. Dette betyr at departementet bør fremlegge en sak for Stortinget som sikrer at norske forbrukere, det være seg privatpersoner, institusjoner eller næringsvirksomhet, får tilgang til naturgass og biogass på de vilkår som EUs gassdirektiver foreskriver. Dette kan bety en omlegging av en del varmemål fra elkraft til gass, men vil samtidig sikre bærekraftig utvikling av transportsektoren mhp vesentlig reduserte utslipp av klimagass. Samtidig vil det kunne bli tilgang på elkraft og gass som råstoff til ny bærekraftig og konkurransedyktig industri i Norge som egner seg for tiden etter at oljevirkomheten er kommet på hell. Departementet burde benyttet denne anledningen til fremme en slik utvikling i stedet for å trenere utviklingen av en infrastruktur for gass som passer for norske forhold i form av LNG.

Tilråkning

- § 1 i naturgassloven endres slik at det i første avsnitt sies «...virksomhet knyttet til overføring, distribusjon, forsyning, LNG-anlegg, LNG- infrastruktur og lagring av naturgass.» Dette betyr at det norske ordet «overføring» ikke erstattes med det latinske «transmisjon». Tilsvarende bør ordet «transmisjon» over alt erstattes med «overføring» for å sikre at LNG-overføring i egnet infrastruktur; skip, lagertanker, tankvogner på tog og bil, også omfattes av direktivet, ref § 2 og 3 mv.
- I § 5 omtales den uavhengige reguleringsmyndigheten. NVE anses som inhabil og en ny og uavhengig institusjon bør opprettes. Dette bør sikres i forskrift.
- I § 10 i naturgassloven bør tallet 100 000 (tilknyttede kunder) erstattes med 10 000 (ti tusen) for å egne seg for norske forhold.
- 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.

