

Høringsnotat

Forslag til endringer i energiloven § 4-2
(utenlandskonsesjon)

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Departementet foreslår endringer i lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) § 4-2. Det foreslås endringer i § 4-2 første ledd som innebærer at utenlandskonsesjon bare kan gis til den systemansvarlige eller et foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse. Samtidig foreslås det en mindre justering i § 4-2 tredje ledd.

2 Forslagets bakgrunn

Av energiloven § 4-2 fremgår det at eierskap til eller drift av utenlandsforbindelser krever særskilt konsesjon (utenlandskonsesjon) 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.

Ved lov av 14. juni 2013 nr. 53 ble energiloven endret slik at konsesjon etter § 4-2 bare kunne meddeles den systemansvarlige eller foretak hvor den systemansvarlige hadde bestemmende innflytelse. Bakgrunnen for lovendringen var et behov for å klargjøre innholdet i bestemmelsen for å bringe den i samsvar med EØS-rettens krav, jf. Prop. 113 L (2012-2013). Det ble gjort endringer i bestemmelsens ordlyd for å klargjøre hva som er konsesjonspliktig, hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderingen av om utenlandskonsesjon skal gis, og hva som reguleres i henholdsvis anleggs- og utenlandskonsesjonen. Samtidig ble det lovfestet at utenlandskonsesjon bare kan gis til den systemansvarlige eller et foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse.

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

Den 22. mars 2018 vedtok Stortinget samtykke til at EUs tredje energimarkedspakke innlemmes i EØS-avtalen, jf. Prop. 4 S (2017-2018) og Innst. 176 L (2017-2018). Samme dag vedtok Stortinget endringer i energiloven for å gjennomføre EØS-rettslige krav til reguleringen av kraftmarkedet, jf. Prop. 5 L (2017-2018) og Innst. 175 L (2017-2018). Lovendringene trådte i kraft 1. november 2019.

I anmodningsvedtak nr. 570 (2017-2018) ble Regjeringen anmodet om "*snarest*" å "*fremme sak til Stortinget om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. om at konsesjon for å*

eie eller drive utenlandsforbindelser bare kan gis til den systemansvarlige (Statnett) eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse".

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

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

Departementet foreslår på denne bakgrunn endringer i energiloven § 4-2 i tråd med Stortingets anmodningsvedtak.

3 Gjeldende rett

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

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

Per i dag er alle utenlandskonsesjoner på transmisjonsnettsnivå meddelt Statnett.

Mindre utenlandsforbindelser er regulert i § 4-2 tredje ledd. For slike forbindelser *"kan det gjøres en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis"* og vilkårene i konsesjonen kan *"tilpasses forbindelsens lokale karakter"*. Denne typen forbindelser eies og drives i dag av andre enn Statnett.

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

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 714/2009 om grensekryssende krafthandel stiller krav til myndigheter og aktører ved etablering av utenlandsforbindelser.

Forordningen er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg IV (Energi) og gjelder som norsk rett etter forskrift om elektrisk kraft over landegrensene av 20. desember 2006 nr. 1563. En beskrivelse av forordningen er gitt i høringsnotat av 20. september 2018 om forslag til ny forskrift om gjennomføring av blant annet forordning (EF) nr. 714/2009, særlig punkt 3.

Utgangspunktet etter EUs tredje energimarkedspakke er at utenlandsforbindelser skal eies og drives av den som er operatør for transmisjonssystemet. Den som eier et transmisjonsnett skal som hovedregel være eiermessig atskilt fra produksjon og omsetning av elektrisitet. Etter forordning 714/2009 artikkel 17 kan nasjonale myndigheter på nærmere vilkår gi et selskap som er juridisk adskilt fra operatøren av transmisjonssystem unntak fra nærmere bestemmelser i forordningen eller direktiv 2009/72/EF (tredje elmarkedsdirektiv). Mellomlandsforbindelser hvor det er truffet slike vedtak betegnes ofte som kommersielle forbindelser ("merchant lines").

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

Av fortalen punkt 23 til Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 347/2013 om retningslinjer for transeuropeisk energiinfrastruktur (infrastrukturforordningen) fremgår at Europakommisjonen skal respektere de enkelte medlemslandenes rett til å godkjenne prosjekter på sitt territorium når den vedtar og reviderer listen over prosjekter av felles interesse. Tilsvarende fremgår også av TFEU artikkel 172 som gir hjemmel for forordningen. Infrastrukturforordningen er ikke tatt inn i EØS-avtalen.

4 Departementets forslag

Den konsesjonspliktige virksomheten etter energiloven § 4-2 omfatter eierskap til eller drift av fysisk kraftutveksling mellom Norge og utlandet. Etter dagens regelverk kan også andre enn Statnett få slik konsesjon. Departementet foreslår at konsesjon etter § 4-2 bare kan gis til den systemansvarlige (Statnett) eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse.

Forslaget vil bringe rettstilstanden tilbake til gjeldende rett før eierskapsbegrensningene for utenlandsforbindelser ble opphevet ved lovendring 2. desember 2016 nr. 87. Det overordnede formålet med utenlandskonsesjonsordningen vil fortsatt være 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.

Et hovedprinsipp i EUs tredje energimarkedspakke er at utenlandsforbindelser som inngår i transmisjonsnettet eies og drives av operatør for transmisjonssystemet (TSO). Etter forordning 714/2009 om grensekryssende krafthandel artikkel 17 kan selskap som er juridisk adskilt fra operatøren av et transmisjonssystem på nærmere vilkår gis unntak fra

enkelte bestemmelser i direktivet og forordningen, blant annet om eiermessig skille, tariffing og bruk av flaskehalsinntekter.

Myndighet til å innvilge unntak er lagt til Olje- og energidepartementet, jf. forskrift 20. desember 2006 nr. 1563 om elektrisk kraft over landegrensene § 2 og Prop. 5 L (2017-2018). Det foreslåtte kravet om at den systemansvarlige skal eie eller ha bestemmende innflytelse i foretaket som eier en utenlandsforbindelse innebærer at bestemmelsene om unntak etter artikkel 17 i forordning 714/2009 får begrenset betydning i Norge.

Departementet foreslår at lovendringen gis anvendelse for prosjekter hvor det fremover søkes om konsesjon. For å unngå at nye saker etter § 4-2 tas opp i denne fasen før lovendringen vedtas, fastsettes skjæringspunktet til 1. januar 2020. Departementet har til behandling én konsesjonssak omsøkt i 2017, og der søkeren ikke vil oppfylle de foreslåtte kravene til eierskap. Søknaden må på vanlig måte avgjøres i medhold av gjeldende § 4-2, men med de begrensninger for konsesjonstiden som konsesjonsmyndigheten finner nødvendig i samsvar med energiloven dersom konsesjon gis.

I tråd med Stortingets anmodningsvedtak om at konsesjon for å eie og drive utenlandsforbindelser i fremtiden bare kan gis til den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse, legger departementet til grunn at en eventuell konsesjon til dette prosjektet, med dagens eiere, gis for en begrenset tidsperiode. I denne tidsperioden vil prosjektet måtte ha en systemdriftsavtale med Statnett, og kabelen vil inngå i driften av kraftsystemet på samme måte som utenlandskabler eid av Statnett.

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

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

I tillegg til konsesjon etter energiloven § 4-2 er en utenlandsforbindelse med tilhørende anlegg også konsesjonspliktig etter energiloven kapittel 3. For nærmere om forholdet mellom de to konsesjonstypene og saksbehandlingen vises det til redegjørelsen i Prop. 113 L (2012-2013), særlig punkt 3.1.4.

For utenlandsforbindelser i grenseområder på lavere nettnivå enn transmisjonsnett foreslår departementet å beholde dagens bestemmelse om en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis, samt forenklede vilkår sammenlignet med konsesjoner for utenlandsforbindelser på transmisjonsnivå. De aktuelle anleggene kan eies, bygges og drives av konsesjonæren i det aktuelle grensedistriktet dersom det er en ordning som er til beste for driften i dette området. Konsesjonsvilkårene tilpasses de lokale forholdene. Departementet foreslår en mindre justering for å tydeliggjøre at unntaket retter seg mot ulike typer forbindelser basert på distriktsmessige hensyn. Forbindelsene brukes ikke bare til lokal forsyning. Enkelte produksjonsanlegg er også koblet til nettet på den andre siden av grensen.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endret § 4-2 første ledd om utenlandsforbindelser fører ikke med seg vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Lovforslaget vil gjelde for nye forbindelser som konsesjonssøkes etter 1. januar 2020.

Det foreslås en overgangsordning som medfører at søknaden fra 2017 som er til konsesjonsbehandling i departementet kan få konsesjon, men i så fall kun for en begrenset tidsperiode.

6 Merknader til lovforslaget

I § 4-2 *første ledd* foreslås det innført et vilkår om at konsesjon for å eie og drive utenlandsforbindelser bare kan gis til den systemansvarlige etter § 6-1, eller til et foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse. Med bestemmende innflytelse menes direkte eller indirekte kontroll med mer enn halvparten av kapitalen og stemmene i selskapet.

I *tredje ledd* foreslås det en mindre justering ved at ordene "lokal forsyning" erstattes med en henvisning til forbindelser under transmisjonsnettsnivå og om at vilkår i konsesjonen kan tilpasses disponeringen av forbindelsen i det aktuelle området. Endringen sørger for at ordlyden harmonerer bedre med gjeldende forståelse av unntaksregelen, og forslaget medfører ingen realitetsendringer.

I lovforslagets del II foreslås det at Kongen kan sette i kraft lovendringene, og en overgangsregel om at endringene i § 4-2 første ledd kommer til anvendelse for prosjekter som konsesjonssøkes etter 1. januar 2020. Søknader sendt før dette tidspunktet kan behandles i medhold energiloven § 4-2, slik bestemmelsen lyder i dag. Som det fremgår i punkt 4 legger departementet til grunn at dersom det gis konsesjon, fastsettes vilkår om en begrenset tidsperiode.

Forslag til endringer i energiloven

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

I

§ 4-2 første ledd skal lyde:

For å eie eller drive utenlandsforbindelser som er omfattet av § 3-1, kreves særskilt konsesjon fra departementet. *Konsesjon kan bare gis til den systemansvarlige etter § 6-1 eller til foretak hvor denne har bestemmende innflytelse.* 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.

§ 4-2 tredje ledd skal lyde:

For mindre utenlandsforbindelser *under transmisjonsnettsnivå* i grenseområder kan det gjøres en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis. Vilkår i konsesjonen kan tilpasses *disponeringen av forbindelsen i det aktuelle området*.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Bestemmelsen i § 4-2 første ledd annet punktum gjelder ikke der søknad om konsesjon er kommet inn til konsesjonsmyndigheten før 1. januar 2020.