

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Vår dato:
Vår ref.: NVE 201200596-7 aj/jkr
Arkiv: 601
Deres dato:
Deres ref.: 12/848

24.6.2013

Saksbehandler:
Jørund Krogsrud

NVEs kommentarer til Europaparlaments- og rådsforordning 347/2013 om retningslinjer for transeuropeisk energiinfrastruktur vedtatt 7. april d.å.

Vi viser til Deres brev av 13. mai 2013 hvor det bes om merknader til ovennevnte forordning (EU) nr. 347/ 2013 om retningslinjer for transeuropeisk energiinfrastruktur. Det bes også om synspunkter på forordningens EØS-relevans.

NVE har tidligere i brev av 20. februar 2012 gitt våre merknader til OED vedrørende Kommisjonens forslag til ovennevnte forordning. NVE vil i denne uttalelsen hovedsakelig fokusere hvilke endringer som er gjort i bestemmelsene sammenliknet med Kommisjonens forslag og hvilken betydning de har. Vi vil nå som sist avgrense merknadene til bestemmelser som regulerer infrastruktur for overføring av elektrisk energi.

EØS-relevans

Forordningen erstatter Europaparlaments- og rådsbeslutning nr. 1364/2006/EF som etablerte retningslinjer for transeuropeisk energinettverk (TEN-E). Disse hadde blant annet som formål å støtte gjennomføringen av EUs indre marked for energi og å redusere isolasjonen av områder i EU som ikke var tilknyttet det integrerte energisystemet i Europa. TEN-E retningslinjene ble ikke tatt inn i EØS-avtalen.

EØS-relevans avhenger blant annet av EU rettsaktens formål og bestemmelsenes innhold. Infrastrukturforordningen er hjemlet i TFEU (Lisboa-traktaten) artikkel 172. TFEU kapittel 16 med artikkel 172 omhandler transeuropeisk nettverk for områdene transport, telekommunikasjon og energiinfrastruktur. Denne forordningen har som de tidligere TEN-E retningslinjene både som målsetning å bidra til gjennomføringen av EUs indre marked og til økonomisk, sosial og territorial utjevning mellom EUs medlemsland. Forordningen har et omfattende virkeområde og regulerer infrastruktur som delvis faller utenfor NVEs forvaltningsområder. Spørsmålet om EØS-relevans er sammensatt og krever en helhetlig vurdering. NVE går derfor ikke nærmere inn på spørsmålet i denne uttalelsen.

E-post: nve@nve.no, Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 09575, Internett: www.nve.no

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

Hovedkontor
Middelthunsgate 29
Postboks 5091, Majorstuen
0301 OSLO

Region Midt-Norge
Vestre Rosten 81
7075 TILLER

Region Nord
Kongens gate 14-18
8514 NARVIK

Region Sør
Anton Jenssensgate 7
Postboks 2124
3103 TØNSBERG

Region Vest
Naustdalsvn. 1B
Postboks 53
6801 FØRDE

Region Øst
Vangsveien 73
Postboks 4223
2307 HAMAR

Utvelgelse av prosjekter av felles interesse

Forordningens kapittel II omhandler *prosjekter av felles interesse* (PCI) som skal prioriteres av medlemslandene slik at det skjer en raskere utbygging av grensekryssende overføringskapasitet for å oppnå forordningens målsetninger. Utvelgelsen av PCI foretas av de regionale gruppene i henhold til 12 prioriterte korridorer og områder som følger av Annex 1, og gruppene skal etablere regionale lister over PCI som igjen danner grunnlaget for en EU liste over slike prosjekter som vedtas av Kommisjonen.

Bestemmelsene som regulerer utvelgelsen av PCI har blitt endret på noen punkter sammenliknet med Kommisjonens forslag. Det følger av artikkel 3 nr.1 at beslutningsmyndighet i de regionale gruppene er begrenset til representantene for medlemslandene og Kommisjonen som sammen utgjør gruppens beslutningsorgan. Det følger av artikkel 3 nr. 3(a) at forslag om å inkludere et prosjekt i den regionale listen om bygging av infrastruktur som berører et lands territorium krever medlemslandets godkjenning. Medlemslandene har med det fått vetorett over slike prosjekter. Dette fremgår enda tydeligere i den vedtatte forordningen enn i Kommisjonens forslag. Medlemsland som ikke godkjenner et slikt prosjekt for inkludering på listen, skal gi gruppen en forklaring på hva som er grunnen for å nekte godkjenning.

Det følger av ny tekst i artikkel 3 nr. 4 at Kommisjonen gis myndighet til å vedta ”delegated act” i henhold til artikkel 16 for etablering av en EU liste med prosjekter av felles interesse. Denne skal baseres på de regionale listene vedtatt av de regionale gruppene. EU listen over PCI blir med det rettslig bindende, og er formelt et annekset til forordningen. Kommisjonen skal oppdatere EU listen hvert andre år basert på en oppdatering av de regionale listene.

Det er tatt inn en ny bestemmelse i artikkel 3 nr. 6 om at prosjekter som inngår i EU listen ikke bare skal integreres i de relevante regionale 10-årige nettutviklingsplanene i henhold til forordning (EF) 714/2009 artikkel 12, men også i nasjonale nettutviklingsplaner i henhold til direktiv 2009/72/EF artikkel 22 og andre relevante nasjonale nettutviklingsplaner hvis hensiktsmessig. PCI skal bli gitt den høyeste mulige prioritet innenfor hver av disse planene.

Det er i artikkel 4 nr. 1 (b) presisert som et generelt kriterium for utvelgelse av et prosjekt til PCI at de samlede fordeler ved prosjektet vurdert etter de spesielle kriteriene i nr. 2 må overstige kostnadene, inkludert på lengre sikt. I Kommisjonens forslag sto det i tilsvarende bestemmelse at prosjektet må være økonomisk, samfunnsmessig og miljømessig bærekraftig. Dette synes å innebære at eventuelle samfunns- og miljømessige ulemper av et prosjekt ikke skal være en del av vurderingstemaet etter de generelle kriteriene for utvelgelse av prosjekter til PCI. Det betyr at samfunns- og miljømessige ulemper kun er ment å være et vurderingstema i den nasjonale konsesjonsbehandlingen, noe som harmonerer med endringen i artikkel 7 nr. 1 som går ut på at EU listen etablerer nødvendigheten av å gjennomføre prosjekter i et energipolitisk perspektiv uten at det berører prosjektets eksakte beliggenhet, trasevalg eller teknologiske løsninger.

Det følger av artikkel 4 nr. 1 (c) (iii) et generelt kriterium at PCI krysser grensen til minst et medlemsland og et EØS-land. Denne bestemmelsen er ny, og har mest sannsynlig blitt tatt inn for å klargjøre at bestemmelsen i nr. 1 (c) (i) med det kriterium at et prosjekt skal krysse grensen til minst to medlemsland gjelder tilsvarende for forbindelser mellom EU og EØS-land i perioden frem til slike tilpasninger kan bli gjort av EØS-komiteen. Det er ikke en tilsvarende tilpasning til bestemmelsen i nr. 1 (c) (ii) vedrørende prosjekt innenfor et land som har betydelig grenseoverskridende innvirkning som beskrevet i Annex IV.1. Det må bety at et prosjekt med interne nettførsterkninger i det norske kraftsystemet som øker utvekslingskapasiteten mot EU-land med minst 500 MW eller vice versa, ikke kan være PCI inntil spørsmålet eventuelt kan vurderes endelig av EØS-komiteen.

De spesielle kriteriene for utvelgelse av PCI er inndelt etter de ulike infrastrukturkategoriene i Annex II. Formuleringene i artikkel 4 nr. 2 (a) vedrørende elektrisitetsprosjekter er noe endret sammenliknet med Kommisjonens forslag uten at det reelle innholdet synes å være endret i vesentlig grad.

I artikkel 4 nr. 4 som regulerer hvilke forhold de regionale gruppene skal legge vekt på ved utvelgelsen av PCI, er det kun mindre endringer sammenliknet med Kommisjonens forslag. Rangering mellom prosjekter skal kun gjøres for internt bruk i gruppen, og det presiseres at verken de regionale listene eller EU listen skal inneholde en rangering av prosjektene, med mindre antallet prosjekter på EU listen overstiger et håndterlig antall prosjekter. Det følger av Annex III nr. 2 (14) at Kommisjonen i et slikt tilfelle kan utelate prosjekter fra EU listen etter å ha konsultert de(n) relevante regionale gruppen(e). Prosjekter med lavest rangering kan Kommisjonen da utelate fra EU listen basert på en intern vurdering i gruppen(e), jf artikkel 4 nr. 4.

Implementering og overvåkning

I henhold til artikkel 5 nr. 1 skal ”project promoter” (PP) utarbeide en implementeringsplan for PCI som inneholder tidsplaner for de ulike faser av prosjektet, herunder forundersøkelser, godkjenning fra reguleringsmyndigheten og eventuelt andre myndigheter, konsesjonsbehandling og bygging/ferdigstillelse.

ACER og de regionale gruppene skal overvåke fremdriften av prosjektene sammenliknet med plan. PP skal årlig innen 31. mars rapportere om fremdriften av prosjektene til ACER og berørt kompetent myndighet (konsesjonsmyndigheten). Reglene om overvåkning og rapportering av status for fremdriften av prosjektene er i liten grad endret og vi går derfor ikke nærmere inn på disse bestemmelsene.

Når ferdigstillelse av prosjekter er forsinket i forhold til implementeringsplanen, unntatt der forsinkelsen skyldes grunner utenfor PP’s kontroll (for eksempel forsinket myndighetsgodkjenning), inneholder artikkel 5 nr. 7 bestemmelser som skal sikre tidsmessig gjennomføringen av prosjektet. En ny bestemmelse i nr. 7(a) fastsetter at nasjonal reguleringsmyndighet ved forsinkelse skal sikre at investeringen gjennomføres i tråd med de virkemidlene som følger av direktiv 2009/72/EF artikkel 22 nr. 7(a), (b) eller (c) så langt slik myndighet følger av nasjonal lovgivning. Slik myndighet skal reguleringsmyndigheten ha i land som gjennomfører direktivets kapittel V om ITO som unntak fra hovedregelen om at TSO skal være eiermessig atskilt fra selskaper med produksjon eller omsetning av elektrisitet (ownership unbundling). Det er videre en forutsetning at PP er sertifisert som en ITO. Dersom nr. 7(a) ikke kommer til anvendelse skal PP, der prosjektet er mer enn to år forsinket i forhold til plan, velge en tredjepart som kan finansiere eller bygge hele eller deler av prosjektet, jf nr. 7(b). Dersom tredjepart ikke velges i henhold til nr. 7(b), kan medlemslandet innen to måneder utpeke en tredjepart til å finansiere eller bygge prosjektet som PP skal akseptere, jf. nr. 7(c). Sistnevnte bestemmelse er ny og et virkemiddel som det aktuelle medlemslandet kan gjøre bruk av. Det har for øvrig kommet en viktig endring i nr. 7 (d) (tilsvarer artikkel 6(b) i Kommisjonens forslag). I Kommisjonens forslag fremgikk det at dersom et prosjekt er mer enn to år og to måneder forsinket i forhold til plan, kan Kommisjonen lansere en utlysning som åpner for at tredjepart kan bygge prosjektet i henhold til en avtalt tidsplan, mens det i den vedtatte teksten står at en slik utlysning bare kan gjøres etter avtale med og i fullt samarbeid med medlemslandet. Det har også kommet inn en presisering om at forsinkelsen må være relatert til planlagt idriftsettelse av prosjektet.

Det følger av artikkel 5 nr. 8 at muligheten for å fjerne prosjekter fra EU listen er vesentlig redusert i forhold til tilsvarende bestemmelse i Kommisjonens forslag (artikkel 5 nr. 7). Prosjekter kun kan fjernes fra EU listen dersom inkluderingen på den er basert på uriktige opplysninger som hadde avgjørende betydning for utvelgelsen eller at prosjektet er i strid med EU lovgivning. I Kommisjonens forslag var det i tillegg adgang til å fjerne prosjekt fra EU listen basert på at kost-nytte vurderingen foretatt av

ENTSO-E ikke gir et positivt resultat for prosjektet eller at prosjektet ikke lenger er inkludert i den 10-årige nettutviklingsplanen.

Det er etter NVEs vurdering uheldig dersom prosjekter ikke kan fjernes fra listen av andre grunner enn at det er gitt uriktige opplysninger eller at prosjektet er i strid med EU lovgivning. Det bør for eksempel være anledning til å fjerne prosjekter som ikke lenger vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme som følge av en uheldig utvikling siden prosjektet ble innført på listen.

Det er mulig at bestemmelsen ikke kan tolkes dit hen at den legger begrensninger på de regionale gruppene arbeid. Det kan tenkes at bestemmelsen regulerer muligheten til å fjerne prosjekter fra listen utenom den ordinære prosessen, og at de regionale gruppene i forbindelse med oppdateringen hvert andre år kan foreta en helhetlig vurdering av alle prosjekter på listen, nye som gamle, opp mot kriteriene i artikkel 4. Selv om ordlyden kan tyde på at den første tolkningen er mer sannsynlig, bør det avklares nærmere hvordan artikkel 5 nr. 8 skal forstås.

Dersom en PCI støter på vesentlige problemer i forbindelse med implementeringen, kan Kommisjonen utpeke en europeisk koordinator som skal bistå i landene i implementeringen. En viktig endring her sammenliknet med Kommisjonens forslag er at den europeiske koordinatoren bare kan utpekes etter avtale med berørt medlemsland.

Konsesjonsbehandling og offentlig deltakelse

Det er i kapittel III bare gjort mindre endringer som ikke har særlig betydning for NVEs virksomhet. Endringene er hovedsakelig av redaksjonell karakter samtidig som en del tidsfrister for konsesjonsbehandling i det opprinnelige utkastet fra Kommisjonen er utvidet. Dette er sett fra vår side positivt fordi det kan sikre en bedre behandling av sakene. NVE har tidligere konkludert med at det er nødvendig med en viss tilpasning av dagens konsesjonsbehandling til nye administrative prosedyrer og oppgaver som følger av forordningens kapittel III.

Vi registrerer at det i artikkel 8 nr. 2 er tatt inn en delegasjonsmulighet fra "Competent Authority" til annen myndighet. Det gjelder utøvelse av konsesjonsmyndighet i enkeltsaker eller innenfor en enkelt kategori av saker som er gitt status som PCI.

I artikkel 8 nr. 3 (c) er det innført en ny alternativ ordning (scheme) for prosedyre som leder frem til omfattende vedtak ("comprehensive decision"), kalt samarbeidende ordning ("collaborative scheme"). NVE har i høringen av Kommisjonens forslag kommentert "integrated scheme" og "coordinated scheme". NVE mener det må kunne tillates en viss fleksibilitet i tilnærmingen til de tre modellene/ordningene for nasjonal godkjenning, og ordninger som kombinerer elementer fra disse må kunne godtas. I tråd med forordningens formål vil en overholdelse av forordningens frister for tildeling av nasjonale tillatelser være viktigere enn at de nasjonale godkjenningsprosessene er i samsvar med forordningens bokstav. Det antas at den norske konsesjonsbehandlingen er mer effektiv enn i mange andre land hvor det er nødvendig å innhente tillatelser fra flere myndigheter.

NVE har tidligere gitt innspill om at det kan være problematisk å legge vekt på samfunnsøkonomisk kost/nytte i konsesjonsvurderingen av PCI etter energiloven. Den samfunnsøkonomiske kost/nytte vurderingen av en PCI vil etter ny bestemmelse i forordning (EF) 714/2009 artikkel 8 nr. 10 (a) bli foretatt av ENTSO-E i forbindelse med at et prosjekt inkluderes i EUs 10-årige nettutviklingsplan. Deretter vil de samfunnsøkonomiske analysene bli gjenstand for vurdering av ACER, før de blir lagt til grunn av de regionale gruppene ved utvalgelse av PCI til de regionale listene. Det er i forordningen lagt opp til at nasjonale myndigheter skal vurdere andre aspekter ved prosjektene enn samfunnsøkonomisk kost/nytte uten at det følger eksplisitt av ordlyden.

Regulatorisk behandling

Forordningen trekker opp rammeverket for en rekke nye prosesser der innhold og struktur vil bli nærmere avklart i et samspill mellom ACER, ENTSO og Kommisjonen. Dette gjelder særlig metode for kost/ nytte vurderinger, metode for kostnadsallokering av PCI og investeringsincentiver og risikohåndtering av PCI. NVE vil gjennom vår deltakelse som observatør i ACERs arbeidsgrupper kunne bidra til utforming av disse mekanismene.

Artikkel 12 omhandler fordeling av nytte og kostnader for PCI, samt søknads- og godkjenningprosesser 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. Dette omfatter investeringskostnadene for prosjektet og inkluderer ikke driftskostnader.

Slik NVE oppfatter det vil en kostnadsfordeling i henhold til artikkel 12 (1) kun gjelde dersom minst en ”project promoter” (PP) ønsker en annen fordeling av kostnadene. PP skal så langt som mulig legge frem en omforent kostnadsfordeling for godkjenning av nasjonal(e) reguleringsmyndigheter. Nasjonale reguleringsmyndigheter skal, på bakgrunn av forslag fra de berørte TSOer, sammen godkjenne investeringene og beslutte kostnadsfordelingen på tvers av landegrensene, samt inkludering i tariffene.

En slik kostnadsfordeling vil måtte gi netto nytte til de berørte landene involvert. Metoden for hvordan investeringskostnadene skal fordeles mellom aktørene/medlemslandene er videre uklart i forordningen. I henhold til forordningen er det ikke klart hvorvidt fordelingen skal gi en rimelig fordeling av kostnader i henhold til nytte, eller om det er en fordeling som kompenserer for eventuell negativ nytte hos enkeltland eller enkelte aktører.

NVE legger til grunn at uklarhetene rundt dette medfører stor grad av frihet til de enkelte regulatorer og til ACER ved avgjørelse av uenighet mellom regulatorer om kostnadsfordeling. ACER er i gang med et arbeid for å utforme anbefalinger på dette området. Dette vil legge føringer på hvordan reguleringsmyndigheter skal tolke forordningens bestemmelser om kostnadsfordeling og eventuell senere forvaltningspraksis hos ACER. NVE deltar, som observatør i denne arbeidsgruppen.

Artikkel 13 nr. 1 krever at medlemsstatene og nasjonale reguleringsmyndigheter sikrer at riktige insentiver gis der en PP pådrar seg høyere risiko for utvikling, bygging, drift eller vedlikehold av et PCI i forhold til den risiko som normalt påløper ved et sammenlignbart infrastrukturprosjekt.

ACER skal legge til rette for informasjonsutveksling og harmonisering av god praksis, og gi sine anbefalinger vedrørende insentiver som nevnt i artikkel 13 nr. 1. Dette skal gjøres på grunnlag av en benchmarking av beste praksis ved nasjonale reguleringsmyndigheter og en felles metode for å evaluere pådratt høyere risiko for investeringer i elektrisitet og gass infrastrukturprosjekter. NVE deltar, som observatør i denne arbeidsgruppen.

Når det gjelder reguleringen av nettvirkosmheten sett fra et norsk ståsted, burde det 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.

Avslutningsvis vil NVE bemerke at ACER har myndighet til å avgjøre kostnadsallokeringen mellom berørte land som skal legges til grunn for investering i en PCI. ACER kan treffe vedtak om det dersom nasjonale reguleringsmyndigheter ber om det eller ikke blir enige om kostnadsallokeringen mellom landene. Dette er problematisk for Norge, og må eventuelt løses av EØS-komiteen dersom forordningen



skal innlemmes i EØS-avtalen. En eventuell løsning på dette problemet i forbindelse med EØS-komiteens behandling av forordning (EF) nr. 713/2009 (ACER-forordningen) vil her kunne bli førende.

Med hilsen

Per Sanderud
vassdrags- og
energidirektør

Gunn Oland
avdelingsdirektør

Oversendes uten underskrift. Kvalitetssikret i henhold til interne rutiner.