

OED
Postboks 8148 Dep,
0033 Oslo

Att.: Olav Boge

Endringer i energiloven – tredje energimarkedspakke - høring

Energi Norge viser til OEDs høring av forslag til endringer i energiloven til gjennomføring av EUs tredje energimarkedspakke på kraftmarkedets område, datert 17. september 2013. Forslaget omfatter lovendringer som følge av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/72/EF (tredje elmarkedsdirektiv), Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 714/2009 (om grensekryssende krafthandel) og Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 713/2009 (om opprettelsen av et byrå for samarbeid mellom energiregulatorene).

Energilovsendringene er nødvendige tilpasninger for å implementere EUs tredje energimarkedspakke, og det er etter Energi Norges syn viktig at nødvendige lovendringer nå kommer på plass. Pakken var ferdig behandlet av EU i 2009. Siden den gang har EU arbeidet aktivt med en rekke retningslinjer og forordninger som vil gi utfyllende og bindende regler knyttet til direktivene. Spesielt oppfatter vi at en rekke av disse forordninger vil kunne få betydning for flere av dagens norske forskrifter og for Energi Norges medlemmer både innenfor nett og produksjon. Ved implementering av el direktivets bestemmelser og senere forordninger i norsk lov er det etter vårt syn viktig med en tett involvering av berørte aktører i Norge.

I det etterfølgende gir vi våre kommentarer til det utsendte forslaget. Innledningsvis følger våre viktigste merknader, fulgt av generelle oppsummerende merknader og detaljerte kommentarer til de enkelte lovbestemmelsene.

- Energi Norge deler OEDs syn om at dagens regionalnett er å oppfatte som distribusjon i eldirektiv 3s forstand, og at det åpnes for å etablere en lovregulert ordning for å ivareta operatørfunksjoner for et samlet distribusjonssystem. En nærmere spesifisering av innholdet i en slik rolle forventer vi vil besluttes på et senere tidspunkt, med egen høringsprosess, og er derfor ikke en forutsetning for gjennomføringen av den foreslåtte lovendringen.
- Energi Norge stiller spørsmål ved om OEDs forslag til regulatororganisering sikrer tilstrekkelig uavhengighet for regulatormyndigheten. Det er videre uklart hvilke ansvar og oppgaver som skal ivaretas av OED, NVE som ordinære forvaltningsorgan, reguleringsmyndigheten, og Statnett som systemansvarlig. Det må også vurderes om det er relevante nøytralitetskonflikter mellom OED som eier av Statnett, Statnetts utøvelse av systemansvaret og den foreslåtte forvaltningen av systemansvaret og regulatormyndighetens organisering i NVE.

- Klagenemden, som OED foreslår opprettet, støttes. Kompetansen og ressursene som er foreslått, vil etter vårt syn ikke sikre en nødvendig effektiv, rask og faglig grundig behandling av klagesaker. Dette bør derfor vurderes grundigere.
- Energi Norge mener at fastsettelsen av vederlaget ved salg av anlegg må være et forhandlings spørsmål mellom partene. Videre mener Energi Norge at verdifastsettelsen under enhver omstendighet må gi netteier full kompensasjon for det økonomiske tapet ved at anleggene må overdras i samsvar med ekspropriasjonsrettslige prinsipper.
- Den foreslåtte endringen om unntak for forvaltningslovens bestemmelser for omgjøring av vedtak om inntektsrammer vil øke uforutsigbarheten for det enkelte nettselskap. Vi ber om at denne endringen ikke innføres.
- Høringen omfatter også direktivets krav til forbrukervern. Vi forstår det slik at dagens regelverk i stor grad tilfredsstiller direktivets bestemmelser slik at loven ikke behøver å endres, men at det er nødvendig med visse endringer i forskriftene til energiloven. Når forskriftsendringer skal foretas, bør blant annet forholdet mellom regulatormyndighetens kompetanse og Elklagenemnda vurderes. I dag er det et delvis overlappende kompetanseområde.
- Vi støtter at departementet legger opp til et samarbeid mellom regulatormyndigheten og forbrukermyndighetene og til et samarbeid mellom regulatormyndighet, Forbrukerrådet og Elklagenemnda. Vi er kjent med at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Forbrukerrådet ønsker å lovfeste forhold som gjelder alle klagenemnder, inkludert Elklagenemnda. Det er viktig at departementene samordner seg i forkant.
- Etablering av et enklere grensesnitt mot kundene nødvendiggjør økt involvering av kraftleverandøren og en endring i dagens lovgivning, enten gjennom endringer i forbrukerkjøpsloven eller energilovgivningen. Overlappende regelverk er utfordrende, skaper uklare ansvarsforhold og bør unngås.

Generelle merknader til forslaget

Høringsbrevet slår fast at dagens regionalnett er å betrakte som distribusjonsnett i henhold til eldirektiv 2 og 3. Energi Norge deler denne vurderingen og OEDs forslag som åpner for en mulig revidering av operatørrollen for distribusjonssystemet - DSO rollen. Dette understreker regionalnettets funksjon som distribusjon og legger til rette for å kunne ivareta fremtidige utfordringer i utviklingen og driften av et samlet distribusjonsnett på en bedre måte enn i dag. De detaljerte reguleringer i denne forbindelse forventer vi vil utdypes i senere endringer i tilhørende forskrifter til loven. OEDs ekspertgruppe, ledet av Eivind Reiten, vil trolige gi viktige innspill i denne prosessen, men bør i seg selv ikke være en forutsetning for gjennomføringen av selve lovendringen.

OEDs lovendringsforslag er basert på regelverksendringer gitt av EU hvor blant annet direktivets to-nivåinndeling i transmisjon og distribusjon setter rammene for regelverket. Dagens norske tre-nivåinndeling med sentralnett, regionalnett og distribusjonsnett samsvarer ikke med dette og bør derfor endres. OED velger å opprettholde sentralnettsbegrepet uten at det tilsynelatende er spesielt gode grunner for dette. Etter vår vurdering ville det være mer ryddig å redefinere begrepsbruken ved å bruke de samme begreper som gjenfinnes i den europeiske reguleringen, transmisjon og distribusjon. Behovet for senere tilpasninger av hvilke nett som er å oppfatte som transmisjonsnett, bør forankres i aktuell EU lovgivning og ikke tilsløres gjennom bruk av et særnorsk sentralnettsbegrep.

Energi Norges stiller spørsmål ved om OEDs forslag til regulatororganisering sikrer tilstrekkelig regulatoruavhengighet. Forslaget fremstår som noe uklart i forhold til hvilke ansvar og oppgaver som skal ivaretas av OED, NVE som ordinære forvaltningsorgan, reguleringsmyndigheten, og Statnett som systemansvarlig. Det er derfor etter vårt skjønn viktig å tydeliggjøre fordelingen av ansvar og oppgaver.

Effektiv, rask og faglig grundig behandling av klagesaker er viktig for Energi Norges medlemmer. Klagenemnda må derfor etter vårt syn styrkes ressursmessig, sammenlignet med det som fremgår av

forslaget. Det vil være viktig å bygge opp og vedlikeholde tilstrekkelig med kompetanse til å håndtere et bredt spekter av til dels mange og vanskelige fagsaker.

EU har som utgangspunkt at forbrukernes rettigheter reguleres i energilovgivningen, mens Norge har valgt å regulere noen av forholdene i forbrukerkjøpsloven. Vi er kjent med at Barne-, likestillings, og inkluderingsdepartementet og Forbrukerrådet ønsker å lovfeste forhold som gjelder alle klagenemnder, inkludert Elklagenemnda. Det er viktig at departementene samordner seg i forkant. Vi støtter at departementet legger opp til et samarbeid mellom regulatormyndigheten og forbrukermyndighetene når det gjelder oppfølging av artikkel 37 nr. 1 bokstav j (praktisering av stengeretten) og til et samarbeid mellom regulatormyndighet, Forbrukerrådet og Elklagenemnda i forbindelse med artikkel 37 nr. 2 og tvisteløsningsmekanismer.

Direktivets fokus mot et enklere grensesnitt mot kundene nødvendiggjør etter vårt syn økt involvering av kraftleverandøren og en endring i dagens lovgivning. Det må vurderes om dette skal gjøres i forbrukerkjøpsloven eller energilovgivningen. Et overlappende regelverk er utfordrende, skaper uklare ansvarsforhold og nødvendiggjør en tydelig koordinering mellom de ulike departementene involvert.

Eldirektiv 3 legger etter Energi Norges syn en god ramme for hvordan det norske distribusjonsnett (dagens regionalnett og underliggende distribusjonsnett) kan ivaretas som ett samkjørt distribusjonssystem. Etter vårt syn bør de strenge nøytralitetskravene gitt av Eldirektiv 3 være dekkende for DSOer med et delegert overordnet koordineringsansvar, herunder:

- Krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom monopol og konkurranseutsatt kommersiell virksomhet.
- Krav om etablering av samsvarsprogram (plan/beskrivelse av tiltak for å sikre og overvåke at diskriminerende adferd ikke forekommer).
- Beskrivelse av konkrete krav til ansatte for hvordan målene skal møtes.
- Utpeke samsvarsansvarlig, person eller enhet ansvarlig for samsvarsprogrammet, som er fullstendig uavhengig av og har full tilgang til all nødvendig informasjon fra DSOen og alle tilknyttede underselskaper. Krav om at det utarbeides en årlig rapport som beskriver de faktiske tiltak som er gjennomført. Denne skal utarbeides av samsvarsansvarlig og oversendes regulator (NVE) og publiseres.

Ansvar, oppgaver og plikter knyttet til systemansvaret har sterke koblinger til EUs lovregulering, spesielt i forhold til nye forordninger (Network Codes), som nå utarbeides av EU. I disse regelverk reguleres blant annet TSOenes (systemansvarliges), DSOenes og nasjonale regulatormyndighets ansvar og oppgaver, samt aktørenes forpliktelser.

Lovendringsforslaget er etter Energi Norges syn ikke tydelig nok på hvordan systemansvaret i fremtiden skal reguleres i forhold til de forordninger som er nevnt ovenfor, i forhold til hvilke oppgaver og roller som skal ivaretas av OED, NVE som ordinært forvaltningsorgan, regulatormyndigheten, den nye klagenemnden og Statnett som systemansvarlig. Dette bør etter vårt syn tydeliggjøres.

Energi Norge ser det som positivt at OED løfter frem problemstillingen knyttet til verdifastsettelse av sentralnettsanlegg, og oppfatter dette som et ønske om å motvirke uheldige konsekvenser av at det kun er én aktuell kjøper for de aktuelle sentralnettsanleggene. At slike ekspropriasjonsrettslige prinsipper bør ligge til grunn understøttes også av at tilsvarende lovgivningsteknikk ble anvendt i tilsvarende situasjon i Danmark, jfr. den danske elforsyningslov § 35 stk 12. Bestemmelsen viser til den generelle ekspropriasjonerstatningslovgivning som grunnlag for verdifastsettelsen dersom enighet ikke ble oppnådd. Vi nevner også at det er naturlig at man ved overdragelse av nettanlegg til Statnett legger til grunn de samme prinsippene som energilovens forarbeider la til grunn ved anvendelsen av energiloven § 3-6 om ekspropriasjon av elektriske anlegg. I tilknytning til denne bestemmelsen ble det forutsatt at vederlagslovens prinsipper skal anvendes.

Energi Norge mener at fastsettelsen av vederlaget ved salg av anlegg må være et forhandlingsspørsmål mellom partene. Videre mener Energi Norge at verdifastsettelsen under enhver omstendighet må gi netteier full kompensasjon for det økonomiske tapet ved at anleggene må overdras i samsvar med ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er fornuftig å prioritere bruk av midler og ressurser de nærmeste årene på tvangsmessige overdragelser av sentralnett (oppkjøp/salg av 18 % sentralnettsanlegg), i forhold til mer presserende oppgaver Statnett har knyttet til nettutviklingen av sentralnettet. Energi Norge etterlyser derfor en ISO løsning, som vil være mer interessant for selskaper å gå inn i, som åpner for en fornuftig overgangsløsning og en mulig permanent løsning for spesielt krevende nettanlegg.

Den foreslåtte endringen om unntak for forvaltningslovens bestemmelser for omgjøring av vedtak om inntektsrammer vil øke uforutsigbarheten for det enkelte nettselskap, idet regulator får en utvidet adgang til å omgjøre vedtak til nettselskapers ugunst sammenliknet med dagens klage- og omgjøringsregler. Dette kan skje lang tid etter at inntektsrammene er vedtatt.

Vi mener at før en eventuelt gjennomfører en slik endring i regelverket, bør inntektsrammereguleringen endres slik at modellen blir mer robust med tanke på endringer i selskapenes data og betydningen av disse på andre selskapers inntekter.

Vi understreker at den endelige og konkrete utformingen av den unntaksbestemmelsen som departementet til slutt fastsetter, vil være avgjørende for om endringen er rettslig akseptabel og oppleves som rimelig av bransjen. I den forbindelse nevner vi at det etter vår oppfatning kan være mulig å utforme unntaksbestemmelsen slik at man sikrer hensynet til riktig datagrunnlag og vedtak, samtidig som man begrenser uforutsigbarheten for det enkelte nettselskap.

Spesielle merknader til de enkelte bestemmelsene

Endret § 1-3. (Definisjoner)

Departementet opprettholder begrepet sentralnett og setter likhetstegn mellom anlegg definert som sentralnett og anlegg som etter eldirektivet defineres som transmisjon. Videre opprettholder OED fullmakten til å fastsette hvilke anlegg som inngår i sentralnettet, dvs. definere hva som oppfattes som transmisjonsnett i Norge. Hvilke anlegg som er å anse som hhv transmisjonsnett og distribusjonsnett i fremtiden, er derved ikke endelig gitt og kan endres over tid. Det er i utgangspunktet fornuftig med en hjemmel som åpner for justeringer i grensesnittet mellom distribusjon og transmisjon. Vi forutsetter derfor at anlegg som ikke lenger har en transmisjonsfunksjon, defineres som distribusjon. Samtidig bør det gå tydelig frem at hovedskillet mellom distribusjon og transmisjon vil være som foreslått i høringsbrevet.

Energi Norge er av den oppfatning at sentralnettsbegrepet ikke uten videre er et godt begrep å videreføre, i det det skaper uklarhet i forhold til direktivet. Sentralnettsbegrepet og sentralnettsoperatørens oppgaver er i utgangspunktet knyttet til fellestariffing av et definert fellesnett, hvor Statnett i sin tid ble utpekt som sentralnettsoperatør. Dette er oppgaver som er underlagt TSOens oppgaver for transmisjonsnettet iht. eldirektivet. Systemoperatørbegrepet er tettere knyttet opp mot Statnetts ansvar som systemansvarlig, noe som i utgangspunktet ikke er knyttet verken til eierskap eller tariffing av nettet. Systemoperatørbegrepet bør etter vårt syn være uavhengig av nettnivå, all den tid det vil være behov for å definere systemoperatører for de ulike nivåer i systemet knyttet til transmisjon og distribusjon, TSO og DSO.

Videre knyttes transmisjonsbegrepet opp til utlandsforbindelser med tilsvarende krav til eiermessig skille. En slik kobling vanskeliggjør andre løsninger enn kabler eiet av Statnett. Eldirektiv 3 åpner for såkalte "merchant" lines og unntak fra unbundlingskravet. Muligheten for slike løsninger bør fremgå av departementets forarbeider til lovendringen.

Ny § 2-3. (Reguleringsmyndighet og klagenemnd)

Energi Norge stiller spørsmål ved om OEDs forslag til regulatororganisering sikrer en tilstrekkelig troverdighet i forhold til reguleringsmyndighetens uavhengige stilling overfor politiske myndigheter, Statnett som systemansvarlig og de øvrige markedsaktører. Energi Norge mener det bør vurderes en sterkere fristilling av reguleringsmyndigheten. Klagenemnda bør styrkes ressursmessig sammenlignet med forslaget.

Reguleringsmyndigheten skal være rettslig atskilt og funksjonelt uavhengig fra alle markedsinteresser så vel som fra regjeringen og andre offentlige og private enheter. OEDs foreslåtte mellomløsning bør sees opp mot på hva en full fristilling for eksempel av regulatordelen av NVE vil gi av fordeler og ulemper.

Reguleringsmyndigheten må gis nødvendige fullmakter og ressurser til å regulere utøvelsen av systemansvaret, inntektsreguleringsregimet, tariffingsprinsipper og markedsløsninger i kraftsektoren. OED har i utgangspunktet ikke lagt opp til at NVE som reguleringsmyndighet skal ha omfattende forskriftskompetanse. Tilsynelatende skal den være konsentrert om tariffing og inntektsrammeregulering. Dessuten skal NVE følge opp forskrifter gitt av OED. Energi Norge mener at reguleringsmyndighetens forskriftskompetanse bør utvides sammenlignet med det OED har foreslått. Det må gjennomføres en gjennomgang for å fastslå hvilke forskrifter dette bør omfatte.

Det er flere problemstillinger som bør vurderes med tanke på nøytralitet og uavhengighet. Det er i denne sammenheng viktig at det fremgår klart hvilke oppgaver som tilligger reguleringsmyndigheten, NVE som ordinært forvaltningsorgan og OED som forvaltningsorgan. Det er også viktig å tydeliggjøre i hvilken grad oppgaver kan flyttes og flyte mellom de tre og hvordan uavhengighet i denne sammenheng skal sikres. Det er også et spørsmål om forholdet mellom de delegerte forvaltningsoppgaver gitt av systemansvaret og de eiermessige bånd mellom OED og Statnett.

OED skal stå for politikktutforming og gi nødvendige føringer for reguleringsmyndigheten gjennom å fastsette forskrifter om fordeling av myndighet mellom OED, NVE som ordinært forvaltningsorgan, reguleringsmyndigheten og Statnett som systemansvarlig. Videre forutsetter OED en direkte dialog mellom OED og reguleringsmyndigheten i saker hvor NVE som fagorgan skal forberede og bistå OED ved fastsettelse av forskrifter. Dette skaper klare utfordringer i forhold til reguleringsmyndighetens uavhengige stilling og tilliten til utøvelsen av regulatorfunksjonene.

Det skal etableres en egen ekstern klagenemnd adskilt fra OED, men som rapporterer til OED og som kan reguleres ved hjelp av en egen forskrift gitt av OED. Klagenemnden skal bemannes med ca. 3 årsverk og er foreslått lagt til Lillesand.

Klagenemnden skal håndtere alle klager innenfor reguleringsmyndighetens ansvarsområde, herunder; klager på inntektsrammer, effektivitetsberegninger, tariff og tariffberegninger, anleggsbidrag, måling, avregning og fakturering, nettleie og tilknytningskontrakter etc. Det er uklart i hvilken grad klagenemnden vil involveres i forhold knyttet til utøvelsen av systemansvaret.

Energi Norge er opptatt av at klagenemnden besitter all nødvendig kompetanse og ressurser for å gjennomføre en faglig god, effektiv og rask klagebehandling. Dette krever en bemanning og kompetanse, alternativt ressurstilgang, som står i forhold til å håndtere et bredt spekter av til dels mange og vanskelige fagsaker, der avgjørelsene har stor betydning for enkeltstående og for utviklingen av reguleringsregimet. 3 årsverk oppfattes som beskjedent i forhold til de klagesaker som må forventes tillagt denne enheten.

Endret § 3-3. (Leveringsplikt)

Det fremgår ikke tydelig av forslaget hvorfor OED begrenser reguleringsmyndighetens ansvar til leveringsplikten og ikke gir reguleringsmyndigheten samme ansvar for tilknytningsplikten, dvs. myndighet til å gi unntak for tilknytnings- og investeringsplikten. Mens det for leveringsplikten åpnes for at regulatoren kan gis myndighet til å gi unntak for tilknytning og levering, er myndigheten i forhold til tilknytningsplikten forbeholdt departementet alene. En viktig forskjell mellom de to er at leveringsplikten berører tilknytninger i distribusjonsnettet, mens tilknytningsplikten berører tilknytning og

investeringsplikt i anlegg med anleggskonsesjon, herunder Statnetts anlegg i transmisjons- og distribusjonsnett. I behandlingen av tilknytningsrettigheter og –plikter er det viktig at alle aktører behandles likt, uavhengig av hvilket nettnivå de er tilknyttet, om det er transmisjon eller distribusjon, og om det er forbruk eller produksjon. At slike saker sees i sammenheng og behandles av samme instans, oppfattes derfor som naturlig. Vi reiser derfor spørsmål ved denne forskjellsbehandlingen og hvorvidt dette er i henhold til de forventede oppgaver og roller som skal tillegges regulatormyndigheten iht. eldirektivets bestemmelser. Etter vårt syn vil det være naturlig at disse funksjonene legges til regulatormyndigheten og slik sikre lik og nøytral opptreden overfor alle aktører.

Endret § 3-4. (Tilknytningsplikt, tariffing)

I ny § 3-4 fjerde ledd i energiloven foreslår departementet å overføre kompetanse til uavhengig regulator hva gjelder forhåndsregulering av vilkår og betingelser for tilknytning av produksjon eller forbruk. I ny § 2-3 første ledd, jfr. ny § 4-1 femte ledd, foreslår departementet hjemmel for å fastsette hvilke oppgaver regulator skal ha, herunder forhåndsregulere /godkjenne metodene som skal legges til grunn for utforming av tariffene og øvrige vilkår.

Endringene innebærer etter vår oppfatning kun en kompetanseoverføring til den nye uavhengige regulatormyndigheten. I seg selv innebærer ikke dette noen innstramning av tilknytningsplikten eller av tariffingen.

Departementet legger opp til at de kan gi unntak for tilknytningsplikten både for produksjon og forbruk. Denne oppgaven bør på tilsvarende måte som for leveringsplikten legges til regulatormyndigheten.

Ny § 3-7. (Operatør av distribusjonssystem)

I høringsdokumentet legger OED til grunn at distribusjonssystem i direktivets forstand er å oppfatte som dagens regional- og distribusjonsnett. Energi Norge støtter dette utgangspunktet. Etter vårt skjønn har dagens regionalnett klart en funksjon som distribusjon.

I henhold til foreslåtte forordninger, Network Codes, gitt av Directive 2009/72/EC (eldirektiv 3) defineres DSO ansvaret å være knyttet til å fremskaffe og drifte nett på lavt, middels og høyt spenningsnivå med det formål å drive regional distribusjon, så vel som forsyning av underliggende distribusjonsnett og direktetilknyttede kunder. I tillegg skal DSO være ansvarlig for forsyningssikkerheten i sine nett og levere et høyt nivå av pålitelighet og kvalitet. Beskrivelsen dekker godt funksjonen til dagens hovedfordelings- og fordelingsnett (regional- og distribusjonsnett) i Norge.

(3) Distribution system operators (DSOs) are according to Articles 2 and 25 of Directive 2009/72/EC responsible for providing and operating low, medium and high voltage networks for regional distribution of electricity as well as for supply of lower level Distribution Networks and directly connected customers. Besides the regional distribution and supply task it is also the DSOs' responsibility to ensure the security of their networks with a high level of reliability and quality.

Energi Norge deler departementets syn om at norske distribusjons- og regionalnettselskaper vil kunne møte økte omstillingskrav og nye forventninger til hva nettet skal levere i årene fremover. Det er et betydelig behov for nettinvesteringer i perioden, drevet fram av blant annet nettets tekniske levealder, demografisk utvikling, klima- og fornybarmål, økt sårbarhet for avbrudd og økende effektuttak. Selskapene er pålagt ressurskrevende oppgaver knyttet til implementering av avanserte målere. Disse systemene legger til rette for teknologit utvikling og mer avansert styring av de lokale kraftsystem med mulighet til bedre å ivareta utfordringer knyttet til stadig mer uregulerbar kraft og behov for bedre regulering av lokale spennings- og effektutfordringer.

Energi Norge støtter derfor OEDs forslag som gir adgang til å videreutvikle DSO rollen. Forslaget skaper mulighet for å ivareta nye fremtidige oppgaver knyttet til lokale og regionale utfordringer som håndtering av økt effektterspørsel, flaskehalshåndtering, ubalanser reserver etc. i tillegg et økende behov for lokal og regional koordinering.

Vi vil imidlertid understreke OEDs egen påpekning om at de som utpekes som DSOer, enten de er små eller store, må settes i stand til å utføre oppgavene innenfor sitt område. Vi forventer at OED vil komme nærmere tilbake med det konkrete innholdet for DSO-rollen ved senere revisjoner av energilovs-forskriften og i forlengelsen av rapporten fra Ekspertgruppen om et bedre organisert strømmnett under ledelse av Eivind Reiten. Vi vil i denne sammenheng også understreke behovet av en tydelig grenseoppgang mellom de selskapene som tillegges et DSO ansvar og øvrige nettselskaper.

Endret § 4-1. (Omsetningskonsesjon)

Etter forvaltningsloven §§ 34 og 35 er det i dag slik at klageinstansen og vedtaksinstansens har mulighet for omgjøring av vedtak til skade for en part i et begrenset tidsrom. NVEs vedtak som fastsetter inntektsrammen kan i praksis, innenfor de rammene forvaltningsloven setter, ikke omgjøres til skade for en part, med mindre feilen er av en slik karakter at vedtaket er å anse som ugyldig. Dette innebærer at dersom NVE oppdager feil i datagrunnlaget etter at vedtak er fattet, vil nettselskapene beholde den opprinnelige inntektsrammen, selv om den i realiteten er for høy som følge av feilen. Samtidig er faktiske feil i et selskaps innrapporterte data, som ikke oppdages og korrigeres før inntektsrammen er fastsatt, en relevant klagegrunn for selskaper som blir påvirket av feilen. Forvaltningslovens bestemmelser om omgjøringsadgang gir i følge departementet nettselskapene insentiver til å unnlate å påpeke faktiske eller mulige feil i datagrunnlag i forkant av at vedtak fattes. Etter departementets syn er dette uheldig av hensyn til nettkundene.

Departementet mener at det bør innføres en bestemmelse som gir anledning til å rette feil i datagrunnlaget for fastsettelse av inntektsrammer, herunder som følge av at et selskap ikke har rapportert tall, at rapporteringen er ufullstendig eller at det er rapportert uriktige tall, etter at et vedtak er fattet. Slike rettelser vil i praksis kunne gjøres i form av korreksjoner i senere års vedtak om inntektsramme. Slik omgjøring skal etter forslaget kunne gjøres selv om omgjøringen er til ugunst for det enkelte nettselskap eller andre nettselskaper som blir påvirket av omgjøringsvedtaket, og uten hinder av de tidsmessige begrensningene for slik omgjøring i forvaltningslovens bestemmelser (§§ 34 og 35). Unntaket fra forvaltningsloven vil gjelde reguleringsmyndighetens og klageinstansens omgjøringsadgang, og forutsettes ikke å åpne for noen generell fravikelse av forvaltningslovens bestemmelser om klagebehandling for øvrig.

Den økte muligheten for endringer av inntektsrammene vil ramme nettselskaper som har fått for høy inntektsramme på grunn av feil i egne rapporterte data og andre nettselskaper som har fått for høy inntektsramme på grunn av feil i andre selskapers rapporterte opplysninger.

Inntektsrammevedtak kan *etter gjeldende rett* bare i begrenset grad omgjøres til en parts ugunst etter forvaltningsloven § 35. Det gjelder imidlertid et praktisk viktig unntak dersom inntektsrammevedtaket må anses ugyldig, jfr. forvaltningslovens § 35 første ledd bokstav c. Er vedtaket ugyldig, kan det etter gjeldende rett omgjøres uten videre, selv om det er til ugunst for en part.

OED legger gjennom sitt endringsforslag implisitt til grunn at opplysninger som selskapene rapporterer inn i henhold til Norges vassdrags- og energidirektorats rutiner for rapportering, og som senere viser seg å være uriktige, under normale omstendigheter ikke vil medføre ugyldighet. At OED legger dette til grunn følger av at OED ikke anser § 35 første ledd bokstav c som tilstrekkelig for å foreta aktuelle oppdateringer/endringer i uriktige inntektsrammevedtak. I dag er det slik at dersom det rapporteres uriktige opplysninger vil disse automatisk medføre at inntektsrammen blir uriktig, men dette medfører altså ikke uten videre at vedtaket blir ugyldig.

Den foreslåtte endringen vil etter Energi Norges syn øke uforutsigbarheten for det enkelte nettselskap, idet regulatormyndigheten får en utvidet adgang til å omgjøre vedtak til nettselskapers ugunst sammenliknet med dagens klage- og omgjøringsregler. Utformingen av dagens modell for inntektsrammeregulering gjør at en endring i inntektsrammen for et selskap medfører endringer i inntektsrammene for alle andre nettselskaper. Dette gjør at en slik regelendring kan medføre at inntektsrammene for et år kan bli endret flere ganger for de ulike nettselskapene, ettersom feil i data til ulike nettselskaper blir oppdaget og avgjørelser skjer hos NVE/Klagenemda. Vi ser heller ikke helt hvordan

dette skal fungere i praksis for eksempel med hensyn til hvem som vil være part i sakene når en klage oppstår etter flere år.

Vi mener at før en eventuelt gjennomfører en slik endring i regelverket, bør inntektsrammereguleringen endres slik at modellen blir mer robust med tanke på endringer i selskapenes data og betydningen dette vil ha for andre selskapers inntekter.

Vi understreker at den endelige og konkrete utformingen av unntaksbestemmelsen som departementet til slutt fastsetter, vil være avgjørende for om endringen er rettslig akseptabel. For eksempel kan man tenke seg at unntaksbestemmelsen kun gir adgang til omgjøring til en parts ugunst i en begrenset tidsperiode, slik at opplysninger/fakta som først fremkommer *etter* et visst tidspunkt avskjæres av hensyn til nettselskaper som har innrettet seg etter fastsatte vedtak. Videre kan en aktuell mulighet være å la forvaltningsloven §§ 34 og 35 gjelde igjen etter en begrenset periode med unntak, slik at disse bestemmelsene igjen begynner å virke til gunst for dem som har innrettet seg etter fastsatte vedtak. Slik ivaretar man etter vår oppfatning *både* hensynet til oppdaterte, riktige inntektsrammevedtak (ved at riktige opplysninger blir lagt til grunn i perioden med unntak) og hensynet til nettselskapenes forutberegnelighet (ved at det etter unntaksperioden igjen blir en begrensning for omgjøring).

Saksbehandlingen av klagesaker knyttet til inntektsrammevedtakene er en omfattende prosess, blant annet fordi feil i ett vedtak *kan* få virkninger for en rekke andre vedtak. Dette har medført stor saksmengde for NVE, med tilhørende lang saksbehandlingstid. NVE har i forbindelse med tidligere behandling av klager på inntektsrammevedtak varslet at det vil komme endringer som skal lette arbeidet og korte ned saksbehandlingstiden for klagesakene. Den endringen som OED nå foreslår, kan synes å være i motstrid med målsettingen om en nedkorting i saksbehandlingstiden, idet man må forvente at omfanget av omgjørings- og klagesaker vil øke og at saksbehandlingstiden dermed vil gå opp.

Endret § 4-2. (Utenlandsforbindelser)

Etter Energi Norges syn er lovformuleringen, som begrenser andres muligheter til å utvikle kabelprosjekter til utlandet, uheldig. Vi viser i den sammenheng til tidligere uttalelser og vil oppfordre OED til å reversere denne endringen.

Vi reiser også spørsmål ved hvorfor ansvaret for å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av utlandskonsesjoner er tillagt OED og ikke NVE som konsesjonsgivende myndighet for nettanlegg. Etter vårt skjønn vil det være fornuftig at den samfunnsøkonomiske kost-/nytteanalysen av utlandskabler tas i forbindelse med anleggskonsesjonen, på lik linje med andre og tilhørende konsesjoner for elektriske anlegg, og at konsesjoner for utlandshandel og anleggskonsesjoner sees i nær sammenheng. Dette taler for at også ansvaret for konsesjoner for utlandshandel legges til NVE.

Endret § 4-3. (Måling, avregning og fakturering)

Energi Norge har ingen kommentarer til dette punktet.

Endret § 4-5. (Organisert markedsplass)

Energi Norge har ingen kommentarer til dette punktet.

Endret § 4-6. (Krav om selskapsmessig skille)

Vi kan ikke se at det er foretatt noen endringer utover å presisere at OED eller regulatormyndigheten kan fastsette vilkår. Energi Norge har ingen øvrige kommentarer utover det som er gitt i våre generelle kommentarer på dette punktet.

Endret § 4-7. (Krav om funksjonelt skille)

Vi kan ikke se at det er foretatt noen endringer utover å presisere at OED eller regulatormyndigheten kan fastsette vilkår. Energi Norge har ingen øvrige kommentarer utover det som er gitt i våre generelle kommentarer på dette punktet.

Ny § 4-8. (Eiermessig atskillelse for sentralnett)

OED foreslår i høringsnotatet to hovedalternativer for å gjennomføre direktivets krav om skille mellom omsetning/produksjon og nettvirksomhet på transmisjonsnivå, nemlig en såkalt OU-modell og en ISO-modell. Førstnevnte medfører krav om at nettanlegg på transmisjonsnivå (sentralnettsanlegg) som ikke er eid av Statnett, må overdras til Statnett. På denne bakgrunn oppstår spørsmålet om hvordan vederlaget for sentralnettsanleggene skal fastsettes. På høringsnotatets side 62 legger OED følgende overordnede prinsipp til grunn for fastsettelsen av vederlag for overdragelse av sentralnettsanlegg til Statnett:

”Ved overdragelse av transmisjonsnett må Statnett kompensere selger for verdien av anlegg som overdras. [...] Hovedprinsippet som legges til grunn er at salgssummen skal fastsettes slik at nåverdien av inntektsstrømmen fra avskrivnings- og avkastningsselementet selskapene får gjennom inntektsreguleringen og salgssummen minst tilsvare selgende selskaps investeringskostnad.”

Energi Norge ser det i utgangspunktet som positivt at OED løfter frem problemstillingen knyttet til verdifastsettelse av sentralnettsanlegg, og oppfatter dette som et ønske om å motvirke uheldige konsekvenser av at det kun er én aktuell kjøper for de aktuelle sentralnettsanleggene. Energi Norge vil imidlertid nytte enkelte kommentarer til den foreslåtte verdifastsettelsesmodellen.

Det fremgår ikke klart av høringsnotatet om partene (det vil si Statnett og den enkelte netteier i sentralnettet) skal stå fritt til å avtale verdifastsettelsen, eller hvordan OED eller kompetent reguleringsmyndighet vil forholde seg til eventuelle avtaler mellom partene. Energi Norge legger imidlertid til grunn at partene har alminnelig avtalefrihet ved overdragelse av sentralnettsanlegg, og at det er et forhandlingsspørsmål mellom partene hvilket vederlag man kommer til. I utgangspunktet er således dette noe som det er opp til partene å komme til enighet om, og ikke noe som OED eller kompetent reguleringsmyndighet kan gripe inn i. En eventuell slik inngripen vil nødvendigvis gjøre strenge krav uavhengighet mellom Regulatormyndigheten og OED/Statnett, eventuelt OED og Statnett.

Avtalefrihet mellom partene er ikke bare det alminnelige utgangspunktet, men er i tillegg nødvendig og hensiktsmessig for å oppnå en god prosess rundt overdragelsen av sentralnett. Ved avtalefrihet ivaretar man behovet for fleksibilitet mellom partene, herunder knyttet til eventuelle overgangsordninger, gjennomføring av og tidsperspektiv på overdragelsene, elementer i vederlagene, nærmere avklaring av grensesnitt mellom sentralnett og annet nett, mv.

Energi Norge vil videre fremheve at det under enhver omstendighet er et grunnleggende rettslig krav at den vederlagsmodellen som legges til grunn, må gi en rimelig kompensasjon til netteieren, og at denne kompensasjonen i alle fall dekker det økonomiske tapet netteieren har med å måtte overdra anleggene. Situasjonen er av en slik karakter at et krav om rimelig kompensasjon som fullt ut dekker netteiers økonomiske tap, kan forankres i Grunnloven § 105 og ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

I den verdifastsettelsesmodellen som det er redegjort for på høringsnotatets side 62-63, synes det som om det blant annet skal legges avgjørende vekt på netteiers investeringskostnad og netteiers historiske inntektsramme. Energi Norge legger imidlertid til grunn at hva som reelt sett er netteiers faktiske økonomiske tap, og som dermed angir nivået på en rimelig kompensasjon for anleggene, vil avhenge av en mer helhetlig og fremoverskuende nåverdibetraktning.

Det står i høringsdokumentet at dersom det ikke oppnås enighet om pris, er det OED eller kompetent reguleringsmyndighet som fastsetter en modell for verdiberegningen. De prinsippene som legges til grunn i høringsnotatet for verdivurdering, er etter Energi Norges oppfatning for generelle og vil ikke avspeile den virkelige verdien hverken for kjøper eller selger (virkelig verdi beregnes som en nåverdi). Verdifastsettelsen av sentralnettsanlegg som evt. skal overdras til Statnett, må derfor få en annen løsning, som gjenspeiler den virkelige verdien av anleggene. I denne sammenheng er det viktig også å merke seg at Statnett i praksis er avkastningsregulert, noe de øvrige selskapene ikke er.

Vi mener at forslaget til metode kan gi uheldige presedensvirkninger for overdragelser av andre nettanlegg mellom ulike netteiere, Statnetts distribusjonsnett (regionalnett) som selges til DSOer, anleggsoverdragelser mellom nettselskaper etc.

Forslaget oppfattes videre som komplisert å gjennomføre og gir ulik verdi på anleggene for selger og kjøper. Den historisk oppnådde inntektsramme og avkastning har *variert mellom selskapene* både med investeringstidspunkt og selskapenes effektivitet. Det er også verdt å merke seg at virkelig verdi/bokført verdi vil kunne variere mye mellom selskapene som selger sentralnettsanlegg. Dette skyldes egenskaper ved reguleringsmodellen blant annet som følge av at selskapenes effektivitet endrer seg ulikt for de ulike selskapene når sentralnettsanleggene fjernes fra effektivitetsmålingen.

Det må forventes at forskjeller i kvaliteten på anleggene, ulik KILE-risiko mm. i forhold til de ulike anleggene som skal overdras, vil ha betydning for verdifastsettelsen. Kjøper vil i den sammenheng ha økonomisk interesse av å argumentere for at kvaliteten på anleggene er for dårlig, at KILE-risikoen er høy og at prisen må ned. Selger vil ha motsatte incentiver. Klager på verdifastsettelsen må derfor påregnes.

Energi Norge vil understreke at en mer helhetlig og fremoverskuende nåverdibetraktning følger av ekspropriasjonerstatningsrettslige vederlagsprinsipper. Anleggets verdi må fastsettes enten ut fra anleggenes omsetningsverdi i et fritt marked eller ut fra hvilken avkastning anleggene antas å kunne utbringe for netteier, jf prinsippene i vederlagslovens regler om henholdsvis salgsverdi (§ 5) og bruksverdi (§ 6).

At slike ekspropriasjonsrettslige prinsipper bør ligge til grunn, understøttes også av at tilsvarende lovgivningsteknikk ble anvendt i tilsvarende situasjon i Danmark, jfr. den danske elforsyningslov § 35 stk 12. Bestemmelsen viser til den generelle ekspropriasjonerstatningslovgivning som grunnlag for verdifastsettelsen dersom enighet ikke ble oppnådd. Vi nevner også at det er naturlig at man ved overdragelse av nettanlegg til Statnett legger til grunn de samme prinsippene som energilovens forarbeider la til grunn ved anvendelsen av energiloven § 3-6 om ekspropriasjon av elektriske anlegg. I tilknytning til denne bestemmelsen ble det forutsatt at vederlagslovens prinsipper skal anvendes.

På bakgrunn av ovennevnte mener Energi Norge at fastsettelsen av vederlaget må være et forhandlingsspørsmål mellom partene. Videre mener Energi Norge at verdsettelsen under enhver omstendighet må gi netteier full kompensasjon for det økonomiske tapet ved at anleggene må overdras i samsvar med ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

Etter Energi Norges syn vil det være nødvendig med en grundig vurdering av hvorvidt de enkelte anlegg er å oppfatte som transmisjon eller distribusjon før eventuelle anleggsoverdragelser gjennomføres. Anlegg som i eldirektivets forstand er å oppfatte som distribusjon, bør således tas ut av sentralnettsordningen og ikke være gjenstand for en eiermessig overdragelse.

Ny § 4-9. (Uavhengig systemoperatør)

Forslaget til alternativ modell, ISO løsningen, foreskriver et alternativ til eiermessig overdragelse av sentralnettsanlegg til Statnett. Løsningen innebærer så langt vi kan se at eier sitter igjen med kun det finansielle eierskapet, uten noen form for innflytelse over anleggene, men med et finansielt ansvar for senere reinvesteringer og nødvendige nyinvesteringer, som bestemmes av den systemansvarlige. Konesjonene for drift og vedlikehold av anleggene flyttes over til Statnett, og det inngås en bilateral avtale mellom Statnett og selskapet om eierskapet.

Det kan være gode grunner for at en ISO-løsning kan benyttes permanent eller i en overgangsperiode. Flere av de aktuelle sentralnettsanleggene er enkeltkomponenter som effektbrytere, skillebrytere mm plassert i eller i nær tilknytning til produksjonsanlegg. Dette kan skape praktiske utfordringer i forhold til senere modernisering, investeringer og drift av slike anlegg. Videre vil OEDs forslag om eiermessig overdragelse, dersom dette gjennomføres, medføre et betydelig arbeid og ressursbruk i prosessen med tvangssalg og tvangskjøp av de sentralnettsanlegg som eies av andre enn Statnett. Vi stiller spørsmål ved om det er fornuftig å prioritere bruk av midler og ressurser de nærmeste årene på dette (oppkjøp av 18 %

av sentralnettsanleggene), i forhold til mer presserende oppgaver Statnett har knyttet til nettutviklingen av sentralnettet.

Energi Norge etterlyser derfor en ISO løsning som vil være mer interessant for selskaper å gå inn i. Den foreskrevne løsningen fjerner all innflytelse over anleggene og kun risikoen ved senere pålegg om finansiering av investeringer ligger igjen. Det er uklart hvilken mulig avkastning selskapene vil få av å gå inn i en slik løsning, mens det påhviler eier en betydelig finansiell risiko. Dette forholdet bør tydeliggjøres samtidig som at ISO-løsningen legges bedre økonomisk til rette for dagens eiere av sentralnett.

Statnett som anleggskonsesjonær vil så langt vi kan se, inneha plikten til å fornye og modernisere anleggene og tilknytte nye aktører og gjennomføre nødvendige investeringer, ref. energilovsforordningens §§3-4 og 3-5. Forslaget innebærer at systemansvarlig tildeles en rettighet til å instruere investeringer gjennom systemansvaret. Dette er en rettighet som i dag ikke tilligger systemansvaret eller Statnett som netteier og sentralnettsoperatør. Konsekvensene av å tillegge systemansvaret en slik rolle er så langt vi kan se ikke vurdert. Etter vårt syn bør behovet for re- og nyinvesteringer foretas av de som har konsesjonene for bygging og drift, i dette tilfellet Statnett. Regulatormyndighetens godkjenningsansvar åpner i prinsippet for en dobbelt behandling eller sammenblanding av regulatormyndighetens oppgaver og NVEs ordinære forvaltningsoppgaver som konsesjonsgivende myndighet for elektriske anlegg. De foreslåtte pålegg om godkjenning fra regulatormyndigheten oppfatter vi som en sikkerhetsventil i denne sammenheng. En slik rolle vil i tilfelle stille særlige krav til uavhengigheten mellom OED, Statnett og reguleringsmyndigheten.

Ny § 4-10. (Sertifisering)

Energi Norge har ingen kommentarer til dette punktet.

Endret § 6-1. (Systemansvaret)

Departementet tildeler gjennom konsesjon myndigheten til å utøve systemansvaret på nærmere fastsatte vilkår. Departementet gir nærmere forskrifter om reguleringsmyndighetens kompetanse til å godkjenne avtaler, metoder eller fastsettelse av vilkår, samt eventuelle senere endringer. I denne sammenheng foreslår OED så langt vi kan se en avgrenset reguleringsmyndighet i forhold til de rettigheter og oppgaver Statnett er delegert som systemansvarlig. Det fremgår ikke tydelig hvordan den øvrige utøvelsen av systemansvaret skal foregå, direkte av OED, gjennom delegasjon til NVE som ordinært forvaltningsorgan eller ved direkte eller indirekte delegasjon til reguleringsmyndigheten. Av merknadsteksten er reguleringsmyndighetens ansvarsområde tilsynelatende større enn det som fremgår av selve lovteksten.

Energi Norge oppfatter beskrivelsen som utydelig i forhold til om reguleringsmyndigheten har totalansvaret for oppfølgingen av alle bestemmelser regulert i forskrift om systemansvaret, eller om flere forskriftspunkter ivaretas direkte av OED selv eller NVE som ordinært forvaltningsorgan. Det er etter vårt syn viktig med klarhet om dette spørsmålet spesielt med tanke på hvordan eventuelle klager på utøvelsen av systemansvaret skal håndteres og hvem de skal håndteres av. I dag er Statnett delegert systemansvaret gjennom konsesjon gitt av NVE og hvor NVE har ansvaret for utforming og oppfølging av forskrift for systemansvaret og Statnetts utøvelse av systemansvaret. Eventuelle klager på Statnetts utøvelse av systemansvaret går således via Statnett til NVE. NVE er siste klageinstans.

Energi Norge mener dagens praksis er uheldig og at det for fremtiden er viktig at de avgjørelser som treffes i utøvelsen av systemansvaret er gjenstand for en klagevei gjennom reguleringsmyndigheten, med den uavhengige klagenemden som siste klageinstans. Dette er nødvendig for å sikre nøytraliteten i systemansvarliges utøvelse av systemansvaret.

Endret § 10-1. (Kontroll)

Endringene i denne paragraf oppfattes i stor grad å være rettet mot å sikre regulatormyndighetens rolle i forhold til å gi nødvendige pålegg og utføre nødvendig kontroll med etterlevelsen av lovbestemmelsene.

Energi Norge har ingen kommentarer til disse endringene.

Endret § 10-6. (Forskrifter)

Departementet kan gi reguleringsmyndigheten kompetanse til å fastsette nærmere forskrifter til utfylling av loven. Lovbestemmelsen er generell og harmonerer ikke med forarbeidene hvor OED skriver:

Det blir behov for opprydding i forskriftsverket under energiloven, herunder avklaring av hvilke oppgaver NVE utfører som henholdsvis uavhengig reguleringsmyndighet og som et ordinært direktorat. Som et utgangspunkt legger departementet opp til at forskrifter fastsettes av departementet, mens reguleringsmyndigheten fatter (uavhengige) enkeltvedtak. Dette skal ikke være til hinder for at NVE som fagorgan og reguleringsmyndighet forbereder og bistår departementet ved fastsettelsen av forskrifter.

Departementet foreslår at reguleringsmyndigheten på visse områder skal kunne fastsette forskrifter i medhold av energiloven. Slike forskrifter forutsettes å bli utformet i samsvar med overordnede forskrifter fastsatt av departementet.

Det er mao. ikke entydig gitt hvilken forskriftskompetanse reguleringsmyndigheten vil få og hvordan forvaltningsbalansen mellom OED og reguleringsmyndigheten blir. Ryddige grensesnitt på dette området anser vi som viktig i forhold til å sikre regulatormyndighetens stilling. Det bør derfor avklares tydeligere hvilken forskriftskompetanse og vedtakskompetanse reguleringsmyndigheten skal ha. Nye ansvarsområder og oppgaver som tillegges regulatorfunksjonen i senere endringer gitt av enten nasjonale behov eller krav fra europeisk regelverk, bør implementeres i energiloven ved behov, etter en grundig høring hos berørte parter.

Dette konkluderer våre innspill til OED på lovendringsforslaget. Vi redegjør gjerne nærmere for våre kommentarer.

Vennlig hilsen
Energi Norge



Einar Westre
Direktør Nett og Marked



Hans Olav Ween
Næringspolitisk rådgiver - Kraftsystemer

Kopi: NVE