

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
08 / 03599 - 65	
DATO 04 FEB. 2009	
AN	EKSP.



Olje- og energidepartementet  
Pb. 8148 Dep.  
0033 Oslo

Oslo, 2. februar 2009

Referanse: 118417- 184

## HØRINGSUTTALELSE OM FORSLAG TIL ENDRINGER I ENERGILOVEN

Det vises til Olje- og energidepartementets høringsnotat 9. desember 2008. Nedenfor følger LVKs høringsuttalelse:

### 1. SAMMENDRAG

LVK hadde forventet en bred gjennomgang og modernisering av energiloven, slik regjeringen varslet i Soria Moria-erklæringen og er skuffet over at departementet fremmer en svært begrenset sak om enkelte endringer i energiloven. Det er et åpenbart behov for den brede evalueringen som regjeringen varslet ved sin tiltredelse, og LVK oppfordrer departementet til å komme tilbake med en vesentlig mer ambisiøs lovsak.

Det bør *ikke* gjennomføres en ordning med tilknytnings- og investeringsplikt før det er tatt tilfredsstillende stilling til finansieringen av kraftledningsnettet slik Stortinget har bedt om. Ideelt burde både vurderingen av tilknytningsplikten og finansieringen inngå i en helhetlig revisjon av loven, men under enhver omstendighet bør finansieringsordningen være regulert fullt ut før tilknytningsplikt innføres.

Departementets forslag innebærer at nettkunder i utbyggingsområder kan få høyere nettleie. Dette er helt uakseptabelt og urimelig, og vil kunne gjøre realiseringen av ellers ønskede vind- og vannkraftprosjekter vesentlig vanskeligere. En av de største barrierer mot utbygging av mer fornybar energi er allerede økende lokal motstand, og forslaget vil gi grobunn for at denne barrieren øker ytterligere. Det er lang politisk tradisjon for at storsamfunnet ikke tvinger store utbyggingsprosjekter på et motvillig lokalsamfunn, og det er viktigere i vår tid enn på lenge at storsamfunn og berørte lokalsamfunn inngår i et partnerskap om mer fornybar energi, hvor både økonomisk kapital og naturkapital er nødvendige innsatsfaktorer.

LVK er dessuten kritisk til forslaget til utforming av ny § 3-4 fordi den er altfor vag og uklar. Uklarheten gjelder særlig *hvilke prosjekter* som utløser tilknytningsplikt og *når* plikten inntreffer. Før disse spørsmålene er løst, vil neppe den foreslåtte bestemmelsen bidra til å løse koordineringsproblemene innen energisektoren.

Med hensyn til den delen av forslaget som gjelder krav til eierskap til nettet, mener LVK at det er et godt forslag som i og for seg kan gjennomføres uavhengig av en bredere gjennomgang av energiloven.

## 2. INNLEDNING

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) viser til departementets høringsnotat av 09.12.08 om forslag til endringer i energilovens kapittel 3 og 5.

Sett fra LVKs ståsted, er den viktigste endringen forslaget om å innføre en tilknytningsplikt for produksjon av kraft også i de tilfellene det ikke er kapasitet i nettet. Det vil si en investeringsplikt. LVK vil derfor i hovedsak uttale seg om forslagene til endring i energiloven § 3-4.

LVK gir sin prinsipielle tilslutning til forslaget om å innføre en tilknytningsplikt og investeringsplikt for produksjon. Imidlertid kan ikke et forslag om å pålegge nettselskapene en plikt til å gjøre investeringer i nettet behandles uten at man samtidig vurderer hvem som skal betale for investeringene. Finansieringssystemet slik det fungerer i dag, er allerede et hinder for etablering av ny fornybar energi blant annet fordi det fører til lokal motstand mot utbygginger samfunnet som helhet vil vært tjent med. Når departementet antar at nettleien i de områdene der det bygges ut ny fornybar energi kan øke som følge av dette forslaget, vil den lokale motstanden bli enda større hinder for utbygging. Formålet ved dette lovforslaget – å legge til rette for en samfunnsøkonomisk utbygging av ny fornybar energi – kan dermed undergraves av den uheldige finansieringsordningen. LVK oppfordrer til departementet til å gjøre en bredere vurdering av finansieringsordningene for nettet før man innfører en investeringsplikt. Dette kommer vi nærmere tilbake til nedenfor.

## 3. MODERNISERING AV ENERGILOVEN

LVK hadde forventet en bredere gjennomgang av energiloven fra departementets side enn det høringsnotatet inviterer til. Bakgrunnen for LVKs forventninger finnes først og fremst i Soria Moria-erklæringen på side 57, hvor det heter:

*”Regjeringen vil [...] foreta en evaluering av energiloven der blant annet lovens betydning for kraftbalansen, strømprisene og strukturen i kraftbransjen skal gjennomgås, med sikte på endringer som kan sikre bedre utnyttelse og bruk av eksisterende produksjon, samt ny kraftproduksjon.”*

Utsagnet har et vesentlig bredere siktemål enn det høringsnotatet legger opp til. Lovforslaget departementet har lagt frem i høringsnotatet av 09.12.08 er ingen evaluering av energiloven, men snarere forslag til enkelte mindre justeringer av gjeldende regelverk. Departementet har på telefonforespørsel, opplyst at det heller ikke planlegges noen bredere gjennomgang av energiloven i inneværende stortingsperiode.

Det foreligger etter LVKs syn et åpenbart behov for en helhetlig og grundig gjennomgang av energiloven nå. Det er skjedd fundamentale endringer i energi- og miljøpolitikken på de tyve år

som er gått fra energilovens forberedelse. Det er også skjedd, fundamentale endringer i det øvrige rettslige rammeverket som er relevant, herunder ny vannressurslov og nye lovbestemmelser om eierskapet i vannkraftsektoren. Det har også funnet sted en internasjonalisering både politisk, økonomisk og juridisk, som stiller andre krav til en moderne energilov i dag.

Erkjennelsen av energi- og klimasituasjonen er også en helt annen i dag enn den var i 1990, klimaforliket er vedtatt i Stortinget, herunder et forpliktende mål om karbonnøytralitet innen 2030, og senest har regjeringen erklært fornybardirektivet i EU som EØS-relevant. Blant annet disse forhold vil stille ny krav til norsk energipolitikk i årene som kommer, og det rettslige rammeverket bør tilpasses den nye tids krav.

Et samlet Storting har også bedt regjeringen om å foreta en gjennomgang av viktige deler av nettpolitikken og dermed energiloven, i Sttingsvedtak 84 basert på Innst. S. 63 (2008-2009). Vedtaket ble fattet den 02.12.08 og lyder:

*”Stortinget ber Regjeringen om at det i forbindelse med den varslede evalueringen av energiloven foretas en gjennomgang av nettpolitikken, herunder investeringsinsentiver, sammenhengen mellom nett og produksjon og tilknytning av elektrisitet fra ny fornybar energiproduksjon, og at eventuelle justeringer av gjeldende lov og regelverk gjennomføres.”*

Det aktuelle lovforslaget oppfyller ikke Stortingets pålegg til regjeringen. LVK vil oppfordre regjeringen til snarest å iverksette en bred gjennomgang av energiloven.

#### **4. HVA BØR DET TAS STILLING TIL VED EN REVISJON AV ENERGILOVEN?**

Energiloven av 1990 innførte et regimeskifte fra en gjennomregulert energisektor og over til et regime tuftet på markedsmekanismer som hovedstyringsverktøy for videre kraftutbygging og kraftomsetning. Erfaringen har vist at dette *i hovedsak* var riktige grep. Lovgivningsarbeidet var naturlig nok ikke innrettet mot dagens hovedutfordringer om å stimulere til mer produksjon av fornybar energi ved hjelp av minst mulig naturinngrep og til lavest mulig kostnad. I denne forbindelse burde departementet ta stilling til de sidene av nettpolitikken Stortinget har bedt om. De internasjonale krav til bedre energiflyt over landegrensene reiser spørsmål om flere utenlandsforbindelser. Også dette spørsmålet krever grundige politiske vurderinger blant av forsyningsikkerhetsmessig karakter, og et rettslig rammeverk i stedet for løsninger fra sak til sak.

Skillet mellom nett og produksjon var en sentral forutsetning under energilovreformen, og som blant annet kom til uttrykk ved skillet mellom Statnett SF og Statkraft SF. Statkraft har trolig større eierinteresser i kraftledningsnett, direkte eller indirekte, i dag enn noen gang etter vedtakelsen av energiloven. Dette bør sammenholdes med hva departementet uttalte i St.prp. nr. 100 (1990-1991) s. 23:

*”Det er Regjeringens syn at en sentral forutsetning for et friere kraftmarked, er et klartest mulig skille mellom produksjon og transport av kraft.[...] En nøytral og uavhengig nettfunksjon er også et grunnleggende prinsipp intensjonene bak energiloven. Dette*

*skille gjelder alle deler av overførings- og distribusjonssystemet. [...] Helst bør nettvirksomheten gjøres helt uavhengig av produksjonsvirksomheten."*

Ingen energikilder av betydning kan utnyttes uten større eller mindre inngrep i naturen. Verken under vedtakelsen av energiloven eller under forberedelsene av den, var det særlig oppmerksomhet knyttet til de ulike energikilders ulike miljøkostnad. Slik LVK ser det, er det behov for at en moderne energilov også inneholder bestemmelser om miljøperspektivet.

Under den muntlige høringen om evaluering av energiloven etterlyste LVK en ny og bedre formålsbestemmelse i energiloven der hensynet til miljøet gis en mer sentral plass. LVK fremmet følgende forslag til ny formålsparagraf:

*"Loven har til formål å sikre en samfunnsmessig riktig balanse mellom energiproduksjon og energiforbruk og at all produksjon, overføring og bruk av elektrisk energi skjer til minst mulig belastning på natur og miljø."*

*Vedtak etter loven skal bygge på anerkjente miljørettslige prinsipper om bruk av miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, at miljøpåvirkeren skal betale, vurderinger av tiltakets samlede belastning på naturen og føre-var-prinsippet."*

Det overnevnte er bare eksempler på temaer som ville ha fortjent plass i en slik evaluering av energiloven som LVK og andre hadde forventet at departementet iverksatte som ledd i gjennomføringen av regjeringserklæringen.

## **5. TILKNYTNINGSPLIKTEN – KOMMENTARER TIL HØRINGSNOTATET**

### **a. Tilknytningsplikt alene er ikke nok for å fremme fornybar energiproduksjon**

LVK er enig i at det er behov for å forbedre koordineringen av nettutbygging, produksjon og forbruk. Problemet består blant annet i at kraftprodusenten er avhengig av nettilgang for å foreta investeringer i produksjonen, og at netteieren ikke ønsker å foreta investeringer i nettet før netteieren har sikkerhet for at det er behov for investeringen – dvs. før det er sikkert at produksjonsprosjektet blir realisert og at netteieren mottar anleggsbidrag. Følgelig kan det oppstå situasjoner der netteieren og produsenten avventer hverandres investeringer. I mange tilfeller vil det også være slik at samfunnsøkonomiske lønnsomme nettinvesteringer ikke blir realisert fordi de ikke er bedriftsøkonomiske lønnsomme for netteieren. I tillegg kan lang saksbehandlingstid både for konsesjon og for støtte fra ENOVA skape risiko for at teknologien, lønnsomheten og/eller finansieringssituasjonen endrer seg i løpet av saksbehandlingstiden.

For å løse koordineringsproblemene foreslår departementet en tilknytningsplikt for produksjon. Imidlertid er ikke en tilknytningsplikt alene tilstrekkelig for å løse koordineringsproblemene når forslaget ikke sier noe om *når* tilknytningsplikten utløses, *hvordan kostnadene ved tilknytningen skal fordeles* og det foreslås vage og skjønsmessige kriterier for hvilke prosjekter som faktisk utløser en tilknytningsplikt. Departementet skriver for eksempel:

*"Produksjonsprosjekter må være godt fundert for å bli lagt til grunn for beslutning om tilknytning. Nettinvesteringer skal komme som en følge av konkrete produksjonsprosjekter"*

Når er et produksjonsprosjekt "godt fundert"? Når er planene tilstrekkelig konkrete til å utløse en investeringsplikt? Dette er nærliggende spørsmål høringsnotatet ikke gir svar på.

Videre skriver departementet:

*"Departementet understreker at dersom et samfunnsmessig rasjonelt produksjonsprosjekt krever nettinvesteringer, plikter nettselskapet å utrede, omsøke og eventuelt bygge nett uten ugrunnet opphold, slik at det snarest mulig blir driftsmessig forsvarlig å tilknytte produksjonsprosjektet. Inntil det er tilfelle kan ikke nettselskapet pålegges tilknytning."*

Verken i den foreslåtte lovteksten eller i høringsnotatet for øvrig kan det ses å være gitt svar på når det er ment at plikten til tilknytning oppstår. Hva gjør man med de tilfellene der det er prosjektert flere utbyggingsprosjekter, men hvor det er klart at bare noen av dem vil kunne realiseres? Må for eksempel utbyggeren ha fått konsesjon? Må finansieringen være på plass før plikten til å investere i nettet utløses? Eller er det tilstrekkelig med en søknad om konsesjon under behandling? Hvilke grunner kan netteieren påberope seg for å utsette nettinvesteringen, jf. "ugrunnet opphold"?

Det er LVKs syn at høringsnotatet etterlater for mange spørsmål om hva som skal til før et prosjekt utløser tilknytningsplikt og når i prosessen plikten utløses. Slik forslaget nå er fremmet, kan ikke LVK se at den foreslåtte tilknytningsplikten i seg selv vil være egnet til å løse koordineringsproblemene knyttet til realiseringen av mer fornybar energi.

Det er LVKs syn at en tilknytningsplikt ikke bør lovfestes før det er tatt stilling til hvem som skal bære kostnadene ved investeringene.

## **b. Netteierens rolle**

Selv om det i selve lovforslaget fremstår som om netteieren har en ubetinget rett til å tilknytte produksjonsprosjekter til nettet, viser høringsnotatet at det i vurderingen av hvorvidt netteieren faktisk har en *plikt*, må utvises en betydelig grad av skjønn. I første omgang er det netteieren selv som må foreta vurderingene det er vist til ovenfor i punkt 5.a. Når man tillegger netteieren slike oppgaver, fremstår det som særlig viktig med et klart skille mellom produksjonsfunksjonen og nettfunksjonen. Det er åpenbart uheldig at en netteier som er i samme konsern som et produksjonsselskap, skal foreta vurderinger av om det er samfunnsmessig rasjonelt at nettet forsterkes av hensyn til ulike produksjonsprosjekter som kanskje er i konkurranse med hverandre. Det vises til punkt 4 ovenfor om forholdet mellom netteiere og produksjonsselskaper.

## **c. Hva er "samfunnsmessig rasjonelt"?**

I forslaget til § 3-4 annet ledd brukes uttrykket "samfunnsmessig rasjonelt". Begrepet er så vidt LVK vet ikke vanlig i lovverket, men det antas at det siktes til en noe bredere vurdering enn en klassisk samfunnsøkonomisk vurdering. Slik lovforslaget er presentert, fremstår det imidlertid som ganske uklart hva som legges i begrepet. Departementet kunne med fordel ha redegjort nærmere for hvilke kriterier det tenkes lagt vekt på i vurderingen av hva som er "samfunnsmessig rasjonelt". Det er LVKs syn at det for eksempel bør legges særlig vekt på hvilke naturinngrep som er nødvendig for å forsterke eller bygge ut nettet, om inngrepet forringer sårbare naturområder og hva den alternative miljøkostnaden vil være. Videre bør det legges vekt på i hvor stor grad flere kan nyttiggjøre seg av investeringene og om nettutbyggingen vil få ringvirkninger for lokalt næringsliv. Det bør også vurderes hvilken klimagevinst investeringen kan antas å gi.

I høringsnotatet legges det opp til at NVE kan fritta netteieren for investeringsplikten dersom det ikke er samfunnsmessig rasjonelt å investere i nettet. Det er en kjent sak at NVE allerede har en for stor arbeidsbyrde og at mange saksområder har uakseptabel lang saksbehandlingstid. En vurdering av hvorvidt det er samfunnsmessig rasjonelt å bygge ut nettet sett i forhold til både produksjonsprosjektet, nettet og andre samfunnshensyn, er komplisert. LVK frykter derfor at den ordningen det legges opp til i høringsnotatet, kan føre til en samlet sett enda lengre saksbehandlingstid i utbyggingsaker. Det er LVKs syn at forslag om ytterligere arbeidsoppgaver for NVE ikke bør fremsettes uten i sammenheng med vurderinger av tiltak for å redusere den allerede alt for lange behandlingstiden.

#### **d. Særskilt om den mangelfulle vurderingen av kostnadene ved tilknytningsplikten for både produksjon og forbruk**

Et overordnet mål med forslaget er å fremme utbygging av fornybar energi. Mest aktuelt i denne sammenhengen er vind- og småkraft. LVK støtter den overordnede målsetningen, men ser at forslaget om en tilknytnings- og investeringsplikt faktisk kan gjøre realiseringen av en del prosjekter enda vanskeligere. Departementet uttaler på s. 8:

*"Departementet foreslår å innføre en tilknytningsplikt for produksjon for å sikre at samfunnsmessig rasjonelle prosjekter gjennomføres.(..)For nettkunder i områder hvor det tilknyttet mye ny produksjon kan det dermed bli en økning av nettleien.."*

Det er nettopp i områder hvor nettleien allerede er høy på grunn av lav befolkningstetthet, at det er særlig aktuelt å bygge ut mer vind- og småkraft. Både vind- og vannkraft vil ha negative miljøkonsekvenser lokalt fordi de krever inngrep i naturen. Mange fornybarprosjekter, særlig vindkraftprosjekter, har derfor møtt motstand fra lokalsamfunnet. Dersom lokalsamfunnet i tillegg til ulempen ved naturinngrep i nærmiljøet, skal måtte bære en større andel av nettkostnadene, vil utbyggerne trolig møte enda større lokal motstand enn i dag. I utbyggingskommunene oppleves det som urimelig at de som bor i umiddelbar nærhet til kraftproduksjonen, betaler langt mer i nettleie enn de som får kraften fraktet over store avstander.

De berørte lokalsamfunn er av en de viktigste aktører i enhver konsesjonsprosess, og der hvor vedkommende kommunestyre motsetter seg en omsøkt utbygging, vil det som regel umuliggjøre en realisering av prosjektet. Dette er uttrykt slik i Norsk Vassdrags- og energirett på s.58:

*”Mener vedkommende distrikt at utbygging ikke er ønskelig, vil dette i praksis være avgjørende; de sentrale myndigheter og Stortinget er varsomme med å beslutte utbygging dersom distriktet er imot.”*

LVK kan heller ikke se rimeligheten av en ordning der de lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til rådighet for storsamfunnet må bære utgiftene for nettinvesteringer som også ofte gjøres av hensyn til storsamfunnet.

Høy nettleie går ikke bare ut over innbyggerne, men forverrer også konkurransevilkårene for det lokale næringslivet og kan dermed også true hardt tiltrengte arbeidsplasser. Verken vindmølleparker eller småkraftverk gir varige lokale arbeidsplasser av nevneverdig betydning. På s. 57 i Soria Moria-erklæringen uttaler regjeringspartiene følgende:

*”Regjeringen vil [...] gjennomgå nettstrukturen for elektrisitet og regleverket for nettleie for å legge bedre til rette for strømsparing og forsyningssikkerhet. Nettleien for strøm skal utjevnes over hele landet. Dette kan enten skje ved en egen utjamningsordning eller ved at de statlige tilskudd som i dag finnes, trappes opp. Det skal foretas en gjennomgang av regelverket for nettleien herunder forholdet mellom faste og variable avgifter.”*

LVK kan ikke se at departementets finansieringsforslag i høringsnotatet harmonerer med dette utsagnet, snarere tvert i mot. Når departementet antar at nettleien vil øke i de delene av landet der det kommer ny kraftproduksjon og hvor nettleien gjennomgående allerede er høy, foreslås en lovendring med konsekvenser som er direkte i motstrid med regjeringens uttrykte målsetninger i Soria Moria-erklæringen.

I høringsnotatet vises det videre til at NVE skal vurdere behovet for utvidelse i reglene om anleggsbidrag slik at produsenten i noe større grad bærer kostnadene ved de nettinvesteringene produksjonen krever. Det er LVKs syn at en slik vurdering burde vært gjort sammen med en vurdering av hele systemet for finansieringen av strømmettet og i sammenheng med en modernisering av energiloven.

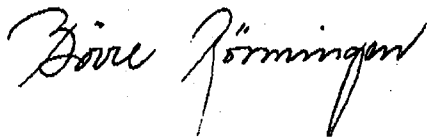
Departementet viser også til at utjevningsordningen vil bidra til reduksjon i nettleien for sluttbrukere i områder med de høyeste kostnadene. Utjevningsordningen er fullt ut bevilgningsstyrt og bestemmes i forbindelse med vedtakelsen av statsbudsjettet hvert år. Det vil si at sluttbrukerne ikke har noen garanti for at deres nettselskap ved neste budsjettbehandling vil få midler til utjevning av nettleien. Bare for få år siden foreslo daværende regjering å oppheve hele utjevningsordningen. Utjevningsordningen er dermed ikke egnet til å nøytralisere et system der lokalsamfunnet i utgangspunktet bærer kostnadene for infrastrukturtiltak som hele landet nyter godt av.

## **6. KRAV OM EIERSKAP TIL NETTSELSKAPENES EIENDOMMER**

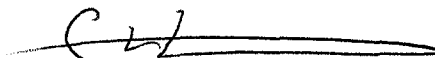
LVK støtter forslagene om å stille krav til at den som bygger, eier eller driver anlegg for produksjon eller overføring av kraft eller varme, må ha konsesjon. Det er viktig av hensyn til

forsyningssikkerhet og vedlikehold mv. Dette er et lovforslag som kan gjennomføres uavhengig av andre moderniseringsbehov i energiloven.

Med vennlig hilsen  
Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Børre Rønningen  
leder



Stein Erik Stinessen  
juridisk sekretær