

# Høringsnotat

Forslag til endringer i energiloven

## 1 Høringsnotatets hovedinnhold

Departementet foreslår endringer i energiloven § 4-2 for å bringe bestemmelsen i samsvar med EØS-rettens krav. Departementet foreslår endringer i bestemmelsens ordlyd som ytterligere klargjør 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 utenlandskonsesjonene.

Departementet foreslår samtidig å oppheve § 10-2 om frister m.v. for konsesjoner etter § 4-2, samt henvisningene til § 10-2 som finnes i § 10-7 første ledd nr. 1 om overtredelsesgebyr og i § 1-4 om statens anlegg. Det foreslås å forankre direkte i energiloven § 4-2 et krav om å informere departementet om prosjektet og plikt til å søke om konsesjon.

Ved eventuelle brudd på konsesjonsplikten forutsetter departementet at energilovens ordinære bestemmelser om sanksjoner mv. kan gis anvendelse. Det er unødvendig med en egen regulering av slike forhold for konsesjoner etter § 4-2. Det foreslås at energiloven § 10-3 sjette ledd om avbrytelse av kraftoverføring oppheves, idet bestemmelsen fremstår som unødvendig og lite praktisk ved siden av energilovens øvrige sanksjonsregler.

## 2 Gjeldende rett og bakgrunnen for forslaget

Av energiloven § 4-2 fremgår at ingen andre enn staten kan foreta innførsel eller utførsel av elektrisk energi. I konsesjonene kan det settes vilkår dersom det finnes påkrevet av allmenne hensyn. På sentralnettsnivå er konsesjoner gitt til Statnett SF og Nord Pool Spot for tilrettelegging av kraftutveksling mellom de nordiske landene og med Nederland. Det er også gitt konsesjon for kraftutveksling med Russland.

Fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) er det reist spørsmål om bestemmelsen om konsesjon for utenlandshandel er forenlig med EØS-avtalen, blant annet med henvisning til uklarhet rundt kriteriene for å få konsesjon og behandlingen av konsesjonssaker etter § 4-2 (utenlandskonsesjon) og § 3-1 (anleggskonsesjon).

Et sentralt formål med utenlandskonsesjonsordningen er å legge til rette for en mest mulig effektiv og sikker kraftutveksling mellom Norge og utlandet, på en måte som ivaretar allmenne samfunnsinteresser som forsyningssikkerhet, miljø og ressursforvaltning. Slik bestemmelsen praktiseres, anser ikke departementet at konsesjonsordningen innebærer noen kvantitativ restriksjon på import eller eksport av energi. Omfanget på import og eksport begrenses i hovedsak av overføringskapasiteten og andre fysiske begrensninger i kraftsystemet, jf Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) side 35. På den annen side synes bestemmelsens ordlyd å indikere et bredere virkefelt for konsesjonsplikten enn hovedsakelig regulering av infrastruktur. En lovendring som klargjør er derfor ønskelig.

## 3 Departementets lovforslag

Departementet foreslår at ordningen med egen konsesjon for utenlandsforbindelser opprettholdes, men at bestemmelsen justeres for fullt ut å bringe bestemmelsen i samsvar med EØS-rettens krav. For bygging av utenlandsforbindelser foreslås det at dagens

ordning med både anleggskonsesjon og utenlandskonsesjon opprettholdes. For å unngå dobbeltbehandling vil anleggskonsesjonen rette seg mot tekniske forhold, mens utenlandskonsesjonen krever en helhetlig vurdering av prosjektets samlede samfunnsøkonomiske virkninger. I myndighetenes samfunnsøkonomiske vurdering av det enkelte prosjekt hvor det søkes om konsesjon, vil det blant annet være behov for en samlet oversikt over potensielle konkurrerende prosjekter og ulike alternative løsninger under planlegging. Planer om bygging av infrastruktur bør meldes til departementet på et tidlig stadium. Det foreslås å nedfelle en meldeplikt for slike prosjekter. I lys av forslaget til ny § 4-2 foreslås det også at de særlige bestemmelsene om melding mv. i nåværende § 10-2 oppheves.

### **3.1 Endring av energiloven § 4-2**

Statnett SF og Nord Pool Spot har konsesjoner for utenlandshandel på sentralnettsnivå. Disse konsesjonærene driver ikke egen produksjon eller salg av elektrisk energi, men sørger for nødvendig infrastruktur for fysisk kraftutveksling og markedsadgang for omsetning av energi. Dette inkluderer kraftutveksling mot utlandet. Slik kraftmarkedet fungerer i dag er derfor ordlyden ”utførsel og innførsel” ingen nøyaktig angivelse av hva som i praksis anses som konsesjonspliktig virksomhet. Ut fra en vid ordlydsfortolkning av bestemmelsen kunne det også spørres om ethvert kraftsalg mellom aktører i Norge og utlandet skulle anses som konsesjonspliktig. Etter gjeldende praksis er imidlertid kraftomsetning mellom aktører på Nord Pool Spot eller gjennom bilaterale salgssavtaler ikke konsesjonspliktig etter § 4-2. Konsesjonsplikten omfatter fysisk utførsel og innførsel av elektrisk energi, men ikke finansiell handel, jf Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) side 35.

Det bør fremgå av bestemmelsen at den konsesjonspliktige virksomheten er begrenset til fysisk kraftutveksling i form av å etablere (eie og drive) infrastruktur for kraftutveksling med utlandet. I et system som det nordiske, der kapasiteten i nettet gjøres tilgjengelig for aktørene gjennom implisitte auksjoner, er det Statnett SF som besørger fysisk utveksling. Lovteksten bør gjøre det tydeligere at det er forhold ved selve infrastrukturen og tilrettelegging for effektiv krafthandel som skal vurderes. Tilrettelegging for krafthandel som forestås av Nord Pool Spot, vil ikke lenger være konsesjonspliktig etter § 4-2. Vilkårene for krafthandel på organisert markeds plass, herunder handel med utlandet, bør fastsettes i konsesjon etter energiloven § 4-5.

Det foreslås presisert i lovteksten at systemansvarlig enten selv må eie utenlandsforbindelsen, eller ha bestemmende innflytelse i et foretak som gis konsesjon for utenlandsforbindelsen. Dette kravet retter seg mot alle deler av forbindelsen under norsk jurisdiksjon, og skal sikre at den systemansvarlige er involvert på eiersiden i alle prosjekter som gis konsesjon. Kravet er i tråd med hva som har vært praktisert og ansett som den foretrukne løsningen i Norge. Den systemansvarlige har det overordnede ansvaret for at kraftsystemet drives og utvikles på en samfunnsmessig rasjonell måte. Systemansvarlig har best mulighet til å se porteføljen av utenlandsforbindelser i sammenheng med det innenlandske kraftsystemet, herunder virkninger på forsyningssikkerheten og behov for forsterkninger av innenlandsk nett som følge av

utenlandsforbindelser. I tråd med EUs tredje energimarkedspakke videreføres dermed prinsippet om at utenlandsforbindelser skal eies og drives av operatør for transmisjonssystemet. Tilsvarende krav om den systemansvarliges eierskap eller bestemmende innflytelse er også inntatt i svensk lovgivning. Etter departementets syn er forslaget i samsvar med de aktuelle rettsakter i EØS-sammenheng. Departementet vektlegger behovet for en kontrollert utvikling av infrastruktur mellom Norge og utlandet, tilsvarende det øvrige sentralnettet, blant annet av hensyn til forsyningssikkerheten.

Etter forordning 1228/2003 artikkel 7 kan det på nærmere vilkår tillates at selskap som i det minste er juridisk atskilt fra operatørene av transmisjonssystemer i de respektive landene, gis unntak for såkalte "merchant lines". I EU gjelder nå tilsvarende regler i forordning 714/2009 artikkel 17. Det kan gis unntak fra blant annet reglene om eiermessig skille, regler om tariffing og bruken av flaskehalsinntekter. Slike kommersielle prosjekter vil være konsesjonspliktige utenlandsforbindelser etter lovforslaget. Foruten kravet om at systemansvarlig må være involvert på eiersiden, må også vilkårene i forordningen om grensekryssende handel overholdes, for at konsesjon eventuelt kan gis til slike prosjekter. Vilråene for unntak etter forordningen forutsetter at investeringen må fremme konkurransen. Videre må prosjektets risiko være av en slik art at forbindelsen ellers ikke realiseres. I tillegg må eieren må være en egen fysisk eller juridisk person atskilt fra systemoperatørene der forbindelsen bygges, kostnadene må legges på brukerne av forbindelsen og unntaket må for øvrig ikke hindre konkurransen i markedet mv. Flaskehalsinntekter fra en utenlandsforbindelse må etter forordningen brukes enten som garanti for at den tildelte kapasiteten faktisk er tilgjengelig, til videre infrastrukturutvikling eller til å redusere tariffene. Inntekter fra en "merchant line" forutsetter et unntak fra dette prinsippet, og vil i stedet tilfalle eierne. Dersom eierne samtidig er produsenter, er man også avhengig av unntak fra kravet om eiermessig skille mellom nett og produksjon/ omsetning, som er hovedregelen i EUs tredje energimarkedspakke.

Endelig vurdering av et unntak for kommersielle forbindelser kan forbeholdes departementet etter forordningen. En eventuell vurdering av et slikt unntak i en konkret sak forutsettes gjort i sammenheng med konsesjonsbehandlingen etter § 4-2. I lys av kravet om den systemansvarliges eierskap til forbindelsen, eller bestemmende innflytelse i foretaket som gis konsesjon, antar departementet at unntak for kommersielle kabler i praksis vil ha begrenset betydning i Norge.

Departementet har kommet til at det er nødvendig å opprettholde så vel energiloven § 4-2 om utenlandsforbindelser som anleggskonsesjonsordningen etter § 3-1. Behandlingen av en utenlandskonsesjon vil fange opp særlige spørsmål som oppstår når to lands kraftsystemer, og reguleringen i to jurisdiksjonsområder, knyttes sammen. For å unngå unødige konsesjonsbehandling forutsetter departementet at det i anleggskonsesjonen etter § 3-1 ikke tas stilling til prosjektets samlede økonomiske lønnsomhet. I anleggskonsesjonen for utenlandsforbindelser vil blant annet virkninger på miljø og forsyningssikkerhet vurderes i tillegg til elektrotekniske forhold i bred forstand. Dette vil være viktige vurderinger som vil bli tatt med videre til den samlede samfunnsøkonomiske vurderingen etter § 4-2. Det må her gjøres en samlet vurdering av alle samfunnsøkonomiske konsekvenser, se nærmere omtale

under spesialmerknadene til § 4-2. Det foreslås lovfestet at vurderingen skal baseres på objektive, transparente og ikke-diskriminerende hensyn.

Et sentralt element i utenlandskonsesjonsordningen er å fastsette prinsippene for handel. Gjennom konsesjonsvilkårene for Statnett SF og Nord Pool Spot er det satt krav om implisitt auksjon. Det foreslås et lovbestemt krav om at handelsvilkårene fastsettes av departementet. I fastsettelsen av slike vilkår vil prinsippene i forordningen om grensekryssende krafthandel og dens vedlegg være førende. Det foreslås en hjemmel for å sette ytterligere vilkår dersom departementet finner dette påkrevet av allmenne hensyn, se spesialmerknadene til § 4-2.

For å skaffe oversikt over hvilke prosjekter som er under planlegging, og som kan ha betydning for den samfunnsøkonomiske vurderingen i den enkelte søknad, foreslås det en lovfestet informasjonsplikt om planlagte prosjekter. Det vises til spesialmerknadene til endret § 4-2 nedenfor.

For mindre utenlandsforbindelser for lokal forsyning i grenseområder (den såkalte "lille grensehandel") er det ønskelig med en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis, samt forenklede vilkår sammenlignet med konsesjoner for utenlandsforbindelser på transmisjonsnivå. Det bør også være mulig for andre enn systemansvarlig eller foretak hvor systemansvarlige har bestemmende innflytelse å eie slike forbindelser.

Nye utenlandsforbindelser vil etter forslaget måtte ha både anleggskonsesjon etter § 3-1 og utenlandskonsesjon etter § 4-2. For å oppnå en rasjonell og koordinert konsesjonsbehandling, kan det være hensiktsmessig at departementet samtidig fatter vedtak om konsesjon etter både § 3-1 og § 4-2. NVE forestår i så fall behandlingen av søknader om anleggskonsesjon etter § 3-1, og avgir innstilling om anleggskonsesjon til departementet.

Departementet anser det ikke nødvendig med noen egen overgangsregel for eksisterende konsesjoner. Ved utløp av eksisterende konsesjon etter § 4-2 gis det fornyet konsesjon etter bestemmelsene som nå foreslås.

### **3.2 Opphevelse av energiloven § 10-2**

Energiloven § 10-2 har egne regler om frister m.v. Det foreslås at energiloven § 10-2 første og annet ledd om frister for avtaler om kraftutveksling og søknader om konsesjon oppheves. En plikt til å informere departementet om planlagte prosjekter for nye utenlandsforbindelser foreslås regulert direkte i § 4-2 tredje ledd.

I nåværende § 10-2 tredje ledd er det hjemmel for å gi pålegg om at avtalen om kraftutveksling omgjøres dersom konsesjon er avslått, søknad ikke korrekt innsendt eller en tidsbegrenset konsesjon er utløpt. Dersom konsesjon ikke gis etter § 4-2, vil prosjektet ikke kunne realiseres med mindre søkeren gjør eventuelle endringer, som innebærer at konsesjon likevel kan gis. Departementet ser ikke behov for en egen regel om avtalerettslig regulering dersom konsesjon mangler. Det foreslås at tredje ledd oppheves.

Etter någjeldende § 10-2 fjerde ledd kan departementet med øyeblikkelig virkning påby at avgivelse og mottagelse av kraften avbrytes inntil konsesjon er gitt. Departementet viser til at § 10-1 om kontroll i dag gir hjemmel for pålegg som er nødvendige for at bestemmelser i og i

medhold av energiloven etterleves. Det er ikke lenger nødvendig med eksplisitt hjemmel for å pålegge handel over forbindelsen stanset. Fjerde ledd foreslås derfor opphevet.

Etter § 10-2 femte ledd får bestemmelsen tilsvarende anvendelse dersom energiverk som har fått konsesjon etter denne lov har forandret sete eller styre slik at vilkårene for konsesjonen ikke lenger er til stede. Slike vilkår settes ikke i konsesjoner etter energiloven. I alle tilfeller vil EØS-avtalens forbud mot restriksjoner på vare-, tjeneste- eller kapitalbevegelser begrense mulighetsrommet for å sette slike vilkår. Femte ledd antas ikke lenger å ha praktisk betydning, og foreslås derfor opphevet.

Som en konsekvens av at § 10-2 oppheves, må også henvisningene i nåværende § 1-4 om statens anlegg og § 10-7 første ledd nr. 1 om overtredelsesgebyr fjernes. Det foreslås også å oppheve energiloven § 10-3 sjette ledd om tiltak for å avbryte overføring av kraft i strid med utenlandskonsesjonsordningen. Eventuelle overtredelser av § 4-2 reguleres av energilovens ordinære sanksjonsregler.

## **4 Forholdet til havenergilova**

Etter havenergilova § 8-1 kreves det konsesjon for utførsel fra og innførsel til fremmed stat av elektrisk kraft. I tilfeller der en utenlandsforbindelse omfattes av det geografiske virkeområdet for både energiloven og havenergilova er det lite hensiktsmessig med to parallelle vedtak. Når det gjøres en helhetlig samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet etter energiloven § 4-2, vil det etter departementets syn foreligge et "særlig tilfelle" som gir grunnlag for at det samtidig gis unntak for konsesjonsplikt etter havenergilova § 8-1 tredje ledd. I slike tilfeller gis én konsesjon for utenlandsforbindelsen i medhold av energiloven.

## **5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget til endret § 4-2 om utenlandsforbindelser vil etter departementets vurdering ikke føre med seg noen vesentlige økonomiske konsekvenser. Forslaget er først og fremst en presisering av gjeldende rettstilstand for konsesjonsbehandlingen, som i dag utføres i medhold av eksisterende lovbestemmelse. Administrativt vil forslaget innebære at NVEs saksbehandling i større grad retter seg mot tekniske og elektrofaglige vurderinger, mens departementet som i dag foretar den overordnede samfunnsøkonomiske vurderingen av det omsøkte prosjektet.

## **6 Merknader til de enkelte lovforslagene**

### *Til endringen i § 1-4*

Som følge av opphevelsen av § 10-2 om frister m.v., oppheves henvisningen til § 10-2 i bestemmelsen om statens anlegg.

### *Til endret § 4-2 om utenlandsforbindelser*

I *første ledd* foreslås endringer for å presisere hva som er konsesjonspliktig. Ordene "utførsel eller innførsel av elektrisk energi" foreslås erstattet med "å eie eller drive utenlandsforbindelser" for å klargjøre at det er forhold ved selve infrastrukturen som skal vurderes, ikke krafthandelen som sådan. I annet punktum er det presisert at konsesjon for utenlandshandel bare kan gis til systemansvarlig etter § 6-1, eller alternativt til et foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse. Med bestemmende innflytelse menes direkte eller indirekte kontroll over mer enn halvparten av kapitalen og stemmene i selskapet.

For å oppnå tydeligere kriterier for vurderingen av når en konsesjon bør gis, er de sentrale elementene i vurderingen nedfelt i lovteksten. I den samfunnsøkonomiske vurderingen vil en rekke ulike hensyn vektlegges, slik som forsyningssikkerhet, ressursforvaltning, konsekvenser for systemdrift, valg av handelsløsning, prosjektets lønnsomhet, innenlandske nettinvesteringer, produsent- og konsumentoverskudd, miljøhensyn, virkninger på andre kabler og prioritering mellom ulike prosjekter, samt markedets virkemåte for øvrig.

Når ordlyden i konsesjonsplikten endres til å gjelde eierskap til og drift av utenlandsforbindelser, vil ren tilrettelegging for handel i form av organisert markedsplass etter energiloven § 4-5 ikke trenge særskilt konsesjon etter 4-2. I dag har Nord Pool Spot konsesjon etter § 4-2. Regulering av Nord Pool Spots organiserte markedsplass bør foretas i konsesjonen for markedsplass.

Etter *annet ledd* fastsetter departementet vilkårene for handel på utenlandsforbindelser, i tråd med de krav som følger av grensehandelsforordningen og dens vedlegg. Bestemmelsen gir hjemmel for ytterligere vilkår dersom det er påkrevet av allmenne hensyn. For eksempel kan man tenke seg vilkår om restriksjoner på bruken av utenlandsforbindelsen i perioder hvor dette er nødvendig av hensyn til arbeid med oppgradering av det innenlandske nettet. Utenlandskonsesjoner må gis i samsvar med EØS-avtalens regler om grensekryssende krafthandel.

I *tredje ledd* innføres et nytt krav om informasjon til departementet. Bestemmelsen gjør det mulig for departementet å ha oversikt over eventuelle planlagte konkurrerende prosjekter, som det blant annet skal legges vekt på i vurderingen av en søknad om konsesjon. Departementet kan kreve ytterligere informasjon for å gjøre en foreløpig vurdering av prosjektets forventede samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Ved endringer i planene for prosjektet etter at det er meldt inn, bør departementet på tilsvarende måte underrettes. På grunnlag av slik informasjon kan departementet på et tidligere stadium gi veiledning eller en foreløpig uttalelse om sitt syn på mulighetene for at prosjektet vil kunne gis konsesjon.

I *fjerde ledd* fastsettes det en mulighet for forenklet konsesjonsvurdering for lokale utenlandsforbindelser. Med "lokal forsyning" menes forbindelser på distribusjonsnettnivå, eksempelvis tilhørende en områdekonsesjonær etter energiloven § 3-2. På dette nettnivået får ikke EUs regler som gjelder transmisjon anvendelse, og det kan være rasjonelt med en

enklere behandling og forenklede vilkår i slike saker. Det foreslås heller ikke krav om at systemansvarlig eller foretak hvor systemansvarlige har bestemmende innflytelse må eie slike forbindelser.



**Forslag**  
**til lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m (energiloven)**

**I**

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

§ 1-4 skal lyde:

**§ 1-4. (Statens anlegg)**

Lovens bestemmelser i §§ 2-2 annet og tredje ledd, 3-2, 3-3, 3-4, 3-6 og 10-3 gjelder ikke for statens anlegg.

§ 4-2 (utenlandsforbindelser) skal lyde:

**§ 4-2. (Utenlandsforbindelser)**

*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 den systemansvarlige etter § 6-1 har bestemmende innflytelse. I 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.*

*Departementet kan i konsesjonen fastsette vilkår for handel over utenlandsforbindelser. I konsesjonen kan det for øvrig settes vilkår dersom det finnes påkrevet av allmenne hensyn. Krav som følger av EØS-avtalens regler om grensekryssende krafthandel må være oppfylt.*

*Aktører som planlegger etablering av ny utenlandsforbindelse skal snarest mulig informere departementet. Departementet kan kreve informasjon fra enhver aktør med slike planer. Ved endringer av prosjektets karakter i forhold til opplysninger gitt i forkant av eller under konsesjonsbehandlingen, herunder hvis det inngås nye avtaler, skal departementet underrettes.*

*For utenlandsforbindelser til lokal forsyning gjelder ikke kravet i første ledd annet punktum. I slike tilfeller kan det gjøres en forenklet vurdering av om konsesjon bør gis. Vilkår i konsesjonen kan tilpasses forbindelsens lokale karakter.*

§ 10-2 oppheves.

§ 10-3 sjette ledd oppheves.

§ 10-7 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. kapittel 3-9, § 10-1 annet og tredje ledd første *punktum*, samt pålegg gitt i medhold av disse bestemmelsene når det i pålegget er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

## II

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.