

Mottaker
Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO
Norge

Deres ref.: 15/71

Vår ref.: 2015/0407-3

Saksbehandler: Even Tukan
Saksansvarlig: Ingrid K.Gullaksen

Dato: 21.12.2015

Høringsuttalelse - endringer i energiloven

Konkurransetilsynet viser til brev av 9. november 2015 fra Olje- og energidepartementet ("Departementet"), med forslag til endringer i energiloven. Høringsfristen er satt til 4. januar 2016.

Departementets høringsforslag

I høringsnotatet foreslår departementet å endre energilovens § 4-2 første ledd slik at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser kan gis til andre aktører enn den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse.

Departementet understreker i høringsnotatet at det er positivt med etablering av utenlandsforbindelser. Det blir i denne sammenhengen pekt på at det er mulig å dra gjensidig nytte av forskjeller i produksjonssystemer og forbruksmønster gjennom kraftutveksling. Videre vises det til at utenlandsforbindelser legger til rette for en bedre samlet utnyttelse av kraftsystemet samt bidrar til å utvikle verdiene i den norske vannkraften og bedre norsk forsyningsikkerhet.

Etter departementets vurdering vil det kunne virke konkurransefremmende og skjerpene på aktørene å øke antallet potensielle prosjektutviklere siden konkurranse kan fremme nye prosjekter, handelsløsninger og teknologiske valg og samtidig bidra til økt kostnadseffektivitet i utbyggingen. Ved å tillate at flere aktører eier og driver utenlandsforbindelser, vil også risiko og finansiering for store investeringskostnader kunne fordeles på flere aktører.

Departementet understreker at gjennom konsesjonsbehandlingen vil myndighetene fremdeles ha kontroll over hvilke prosjekter som gis konsesjon. En grundig gjennomgang og helhetlig avveining av samfunnets kostnader og nytte vil fortsatt ligge til grunn for departementets vurdering av om konsesjon skal gis.

Tidligere regelendring

Høsten 2012 la departementet fram et forslag om endringer i energiloven § 4-2 for å bringe bestemmelsen mer i samsvar med EØS-rettens krav.¹ De foreslåtte endringene ble gjeldende 14. juni 2013.

En av de foreslåtte endringene var at det skulle presiseres i lovteksten at systemansvarlig² enten selv må eie utenlandsforbindelser eller ha bestemmende innflytelse i et foretak som gis konsesjon for utenlandsforbindelsen.

Formålet med lovendringen var å sikre at den systemansvarlige er involvert på eiersiden i alle prosjekter som gis konsesjon og har det overordnede ansvaret for at kraftsystemet drives og utvikles på en samfunnsmessig rasjonell måte. I høringsnotatet som ble oversendt fra departementet i 2012 ble det blant annet argumentert for at den systemansvarlige hadde best mulighet til å se porteføljen av utenlandsforbindelser i sammenheng med det innenlandske kraftsystemet, herunder virkninger på forsyningsikkerheten og behov for forsterkninger av innenlandsk nett som følge av utenlandsforbindelser. Prinsippet om at utenlandsforbindelser skulle eies og drives av operatør for transmisjonssystemet ble også ansett for å være i tråd med EUs tredje energimarkedspakke og med rettsakter i EØS-sammenheng.

I forbindelse med høringen som ble gjennomført i 2012 støttet Konkurransetilsynet forslaget, og uttalte i den forbindelse at en systemoperatør som Statnett burde være ansvarlig for drift av utenlandsforbindelsene.³

Konkurransetilsynets kommentarer

Kraftutvekslingen med utlandet er viktig for Norge. Flere utenlandsforbindelser for overføring av kraft gir oss mulighet til å kjøpe rimelig overskuddskraft i perioder med høy kraftproduksjon i Nord-Europa, og selge vår regulerbare kraft i perioder hvor våre handelspartnere har lav produksjon. Ressursene utnyttes effektivt når kraften til enhver tid produseres ved det anlegget hvor den har lavest alternativverdi.

Konkurransetilsynet anser at økt overføringskapasitet til og fra utlandet bidrar til en effektiv utnyttelse av kraftressursene. Et overføringsnettverk med tilstrekkelig kapasitet til å håndtere den økte handelen over landegrensene er etter tilsynets oppfatning en forutsetning for et effektivt integrert nordisk og europeisk kraftmarked.

Siden det er flaskehalser i overføringsnettet i det nordiske kraftmarkedet, kan det oppstå situasjoner hvor kraftprisen blir forskjellig i ulike geografiske områder. Slike flaskehalser kan skape betydelige prisforskjeller mellom ulike prisområder. Flaskehalser i nettet kan åpne for at kraftprodusenter får mulighet til å utøve markedsrett innenfor et prisområde. Utøvelse av markedsrett vil for eksempel kunne skje ved at kraftprodusenter øker sin profitt ved å holde tilbake produksjon og dermed begrense tilbudet i større grad enn det som er nødvendig for å skape markedslivevekt.

En direkte effekt av å bygge utenlandskabler kan være at sannsynligheten for at det oppstår flaskehalser reduseres. Utenlandsforbindelser kan dermed gi bedre utnyttelse av samfunnets ressurser siden de begrenser potensialet for kraftprodusentenes utnyttelse av markedsrett.

Ved utbygging og drift av sentralnett er det nødvendig å gjøre samfunnsøkonomiske vurderinger for å legge til rette for et effektivt kraftmarked. Disse hensynene gjør seg også gjeldende for utbygging og drift av utenlandsforbindelser.

¹Høring - Endringer i energiloven – utenlandsforbindelser (vår referanse 2012/0698-4)

² I Norge har Statnett systemansvar.

³ Høringsuttalelse – Endringer i energiloven – utenlandsforbindelser (vår referanse 2012/0698-4).

Ved utbygging av utenlandsforbindelser kan selskap med virksomhet innenfor produksjon og omsetning av energi ha bedriftsøkonomiske insentiver som ikke er tråd med hensynet til samfunnsøkonomisk effektiv utbygging. For eksempel kan det være forskjeller mellom den beste bedriftsøkonomiske dimensjonering og beliggenhet på en utenlandskabel og hva som er optimalt for samfunnet som helhet. I forrige høringsrunde ba Konkurransetilsynet departementet om å vurdere nærmere om konsesjonsbestemmelser er tilstrekkelig for å ivareta hensynet til effektiv utbygging av utenlandsforbindelser.

Departementet skriver i sitt høringsnotat at også etter en eventuell lovendring vil en grundig gjennomgang og helhetlig avveining av samfunnets kostnader og nytte fortsatt ligge til grunn for departementets vurdering av om konsesjon skal gis. Videre fremgår det av departementets lovforslag at ved vurderingen av om konsesjon bør gis, skal det legges vekt på prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, forholdet til eventuelle konkurrerende prosjekter og transparente og ikke-diskriminerende hensyn for øvrig.

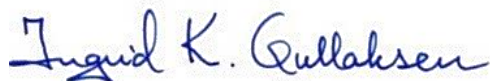
Reiten utvalget ble oppnevnt av Olje og energidepartementet 22. mai 2013 for å drøfte og vurdere en mer hensiktsmessig organisering av strømmettet, samt forslag til virkemiddelbruk og strategi for gjennomføring. I sin rapport har utvalget pekt på at effektive investeringer stiller høye krav til nettselskapenes planleggingsarbeid og koordinering både mellom nettselskaper og mellom nettselskaper og andre aktører.⁴ Ifølge utvalget har dagens konsesjonsordning for bygging av distribusjonsnett flere utfordringer i de tilfeller hvor den samfunnsøkonomiske riktige løsningen avviker fra den bedriftsøkonomiske riktige løsningen for utbygger. Det foreslås derfor at dagens konsesjonsordning erstattes av en ny DSO-ordning hvor distribusjons-systemoperatører får et utvidet ansvar for å sikre samordning og koordinering ved utbygging.

Konkurransetilsynet anser at erfaringene fra utbygging i regional- og distribusjonsnettet tilsier at det også for utenlandsforbindelser vil være utfordrende å finne de samfunnsøkonomisk riktige løsningene gjennom en konsesjonsordning. Med mindre den foreslåtte konsesjonsordningen kan løse de utfordringene som Reiten utvalget peker på i sin rapport, kan tilsynet vanskelig anbefale at andre enn systemansvarlig skal gis konsesjon til å bygge utenlandsforbindelser.

Også ved drift av utenlandskabler kan selskap innenfor produksjon og omsetning av energi ha bedriftsøkonomiske insentiver som ikke er i tråd med samfunnsøkonomisk effektivitet. Kraftprodusenter kan for eksempel ha insentiver til å begrense kapasiteten i utenlandskabler for å skape temporære flaskehalser i kraftmarkedet og dermed øke kraftprisene.

På denne bakgrunn anser Konkurransetilsynet at retten til å eie og drive utenlandsforbindelser bør reserveres en systemoperatør som Statnett for å sikre samfunnsøkonomisk effektiv drift og utbygging.

Med hilsen



Ingrid K. Gullaksen (e.f.)
avdelingsdirektør

⁴ Kapittel 3 og 4 i rapporten "Et bedre organisert strømmnett" utarbeidet for Olje- og energidepartementet (2014).