



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 113 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i energiloven

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	3.2.3	Departementets høringsforslag	14
2	Høringen	6	3.2.4	Høringsinstansenes syn	14
2.1	Endring av energiloven § 4-2	6	3.2.5	Departementets vurdering	16
2.2	Endring av energiloven §§ 3-1 og 5-6	7	3.2.6	Nærmere om konsekvenser av endret grense for vindkraftanlegg	17
3	Departementets lovforslag	9	3.3	Endring av energiloven § 5-6	18
3.1	Endring av energiloven § 4-2 mv.	9	3.3.1	Gjeldende rett	18
3.1.1	Gjeldende rett og bakgrunn for forslaget	9	3.3.2	Bakgrunn for lovforslaget	18
3.1.2	Departementets høringsforslag ...	9	3.3.3	Departementets høringsforslag	19
3.1.3	Høringsinstansenes syn	10	3.3.4	Høringsinstansenes syn	19
3.1.4	Departementets vurdering	11	3.3.5	Departementets vurdering	20
3.1.5	Opphevelse av energiloven § 10-2 mv.	13	4	Økonomiske og administrative konsekvenser	22
3.1.6	Forholdet til havenergilova	13	5	Merknader til endringsforslagene	22
3.2	Endring av energiloven § 3-1	13		Forslag til lov om endringer i energiloven	24
3.2.1	Gjeldende rett	13			
3.2.2	Bakgrunn for lovforslaget	14			

Prop. 113 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i energiloven

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet 12. april 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Olje- og energidepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven). Endringene gjelder § 4-2 om utenlandskonsesjon, § 3-1 annet ledd om konsesjon på elektriske anlegg og § 5-6 om forhandlingsplikt for fjernvarmekonsesjonærer.

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. Samtidig foreslår departementet å lovfeste at utenlandskonsesjon bare kan gis til den systemansvarlige eller et foretak hvor den systemansvarlige har bestemmende innflytelse.

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.

Paragraf 3-1 fastsetter konsesjonsplikt for å bygge, eie og drive elektriske anlegg. I annet ledd er departementet gitt forskriftshjemmel til å fastsette hvor høy spenningen for et elektrisk anlegg skal være for at konsesjonsplikt inntre. Som følge av endringsforslaget vil konsesjonsplikten også kunne knyttes til installert effekt i anlegget. Bakgrunnen for forslaget er at departementet ønsker å legge til rette for at mindre vindkraftverk, som i dag konsesjonsbehandles etter energiloven, kan behandles av kommunene etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Forslaget til forskriftshjemmel er likevel generelt utformet, og inneholder ingen begrensninger med hensyn til hvilke anlegg som kan omfattes av en effektgrense.

Departementet ønsker å legge til rette for effektiv utnyttelse av varmeressursene. Det foreslås derfor en forhandlingsplikt for fjernvarmekonsesjonærer som mottar en forespørsel om leveranse eller adgang til fjernvarmenettet fra tredjepart. Etter forslaget kan departementet megle mellom partene i tvister mellom konsesjonær og tredjepart som ønsker adgang eller å levere varme. Departementet understreker at for-

slaget ikke innebærer noen plikt for fjernvarmekonsesjonæren til å motta tredjepartsleveranser eller til å gi tredjepart adgang til fjernvarmeanlegget. Departementets myndighet etter bestemmelsen vil bli delegert til NVE.

2 Høringen

Forslagene i punkt 3.1, 3.2 og 3.3 ble sendt på høring i to separate prosesser. De to høringene er omtalt hver for seg nedenfor.

2.1 Endring av energiloven § 4-2

Olje- og energidepartementet sendte forslaget på høring den 18. september 2012 til følgende aktører, institusjoner og organisasjoner:

Samtlige departementer

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Finanstilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forbrukertvistutvalget
Konkurransetilsynet
Norges forskningsråd
Norges handelshøyskole
Norges vassdrags- og energidirektorat
Regjeringsadvokatembetet
Sametinget

Samtlige fylkesmenn

Statistisk sentralbyrå
Universitetet i Oslo, Nordisk Institutt for Sjørett
Universitetet i Oslo, Senter for europarett
Samtlige fylkeskommuner
Bergen Energi AS
Den norske advokatforening
Distriktenes Energiforening (DEFO)
Ecohz ASA
El & IT forbundet
Energibrukerne
Energi Norge
Energiveteranene
Enova SF
Framtiden i våre hender
Greenpeace Norge
Handel- og servicenæringens hovedorganisasjon
Kommunenes Sentralforbund
KS Bedrift
Landsorganisasjonen i Norge
Landssamanslutninga av vasskraftkommunar

Landssammenslutningen av norske vindkraftkommuner

Miljøstiftelsen Bellona
Natur og Ungdom
NHO
Nord Pool Spot
Norges miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norsk Hydro ASA
Norsk Industri
Norwea
Samarbeidande Kraftfylke, c/o SFE Energi-
sekretariatet
Samarbeidsrådet for naturvernsaker
Samfunns- og næringslivsforskning
SINTEF Energiforskning AS
Småkraft AS
Småkraftforeninga
Statkraft SF
Statnett SF
Vassdragsregulantenenes fagforum

Høringsnotatet ble publisert på departementets internettsider. Også andre enn de som var oppført på høringslisten har hatt anledning til å gi høringsuttalelse. Departementet mottok i alt 37 uttalelser, hvorav 18 fra offentlige instanser og 19 fra organisasjoner og bransjeaktører. Følgende 14 høringsinstanser hadde ikke merknader:

Arbeidsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderings-
departementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirke-
departementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Miljøverndepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Utenriksdepartementet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Statistisk sentralbyrå

Følgende 23 høringsinstanser ga realitetsuttalelser:

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Konkurransetilsynet

Vest-Agder fylkeskommune

Oslo kommune

Advokatforeningen

Agder Energi AS

BKK AS

E-CO Energi AS

Energi Norge

Energiveteranene

IndustriEl AS

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Lyse Energi AS

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)

Norsk Hydro ASA

Norsk Industri

Norwea

Rambøll Norge AS

SINTEF Energi AS

Vattenfall AB

Zero

NorthConnect KS

SSE Interconnector Ltd.

Nesten alle realitetsuttalelsene berører den foreslåtte bestemmelsen om at konsesjon for å eie eller drive utenlandsforbindelser bare kan gis til den systemansvarlige eller foretak hvor denne har bestemmende innflytelse. En rekke av instansene går imot et slikt krav, herunder *Energi Norge*, *Norwea*, *Norsk Hydro*, *Agder Energi*, *Lyse Energi*, *E-CO*, *NHO*, *Vattenfall*, *NorthConnect*, *SSE*, *Oslo kommune* og *Vest-Agder fylkeskommune*. Kritiske synspunkter fremmes også av *Zero*, *Norsk Industri*, *Rambøll*, *IndustriEl* og *BKK*. De hyppigst anførte ankepunktene er at forslaget innebærer en materiell rettsendring hvor konsekvensene burde vært grundigere utredet, at begrensningene for eierskap ikke er nødvendige for å gjennomføre Norges EØS-rettslige forpliktelser og at forslaget kan hindre lønnsomme prosjekter. Noen av høringsinstansene mener at forslaget er mer restriktivt enn hva EØS-retten tillater. Det vises til nærmere redegjørelse for de enkeltes syn i kapittel 3.1.3.

På den annen side ønsker *Landsorganisasjonen i Norge* et sterkt offentlig eierskap over naturressurser og infrastruktur, og er særlig tilfreds med forslagets presisering om at eierskapet til utenlandskablene beholdes Statnett. Også *Energiveteranene* og *SINTEF* mener det er gode grunner til å gi systemansvarlig ansvar for utbygging og drift av utenlandskabler. *Konkurransetilsynet* mener det vil være optimalt at en systemoperatør som Statnett er ansvarlig for driften av utenlandsforbindelsene, men for optimal utbygging av utenlandskablene kan det vurderes nærmere om

ansvaret bør beholdes Statnett. *NHO*, *Norsk Industri* og *Hydro* mener det er uheldig at den kommersielle risikoen for utenlandsprosjekter bæres av nettkundene i det innenlandske nettet.

Til de øvrige delene av lovforslaget er det generelt få merknader. Flere instanser, herunder *Energi Norge*, *Norwea*, *Zero*, *Norsk Industri*, *Agder Energi*, *Advokatforeningen*, *Hydro*, *Lyse Energi* og *NorthConnect*, uttaler seg positivt til presiseringer og klargjøring av lovbestemmelsen. *Advokatforeningen* anser den foreslåtte plikten til å informere departementet om planlagte forbindelser som uklar, men støtter forslaget til unntak for forbindelser til lokal forsyning. *NVE* og *Norwea* setter visse spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten av to konsesjoner, men samtidig antar *NVE* at ordningen vil kunne fungere bra dersom de to konsesjonene gis av departementet. *Rambøll* mener unntaket for regionale forbindelser også burde omfatte produksjonsanlegg som mater direkte mot utenlandsk nett.

2.2 Endring av energiloven §§ 3-1 og 5-6

Olje- og energidepartementet sendte 7. desember 2012 forslag til endringer i energiloven på høring med frist 18. januar 2013. Høringsnotatet inneholdt også et utkast til endringer i forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) om konsesjonsplikt for vindkraftanlegg. Høringsutkastet ble sendt til følgende instanser:

Samtlige departementer
Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Finanstilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forbrukertvistutvalget
Klima- og forurensningsdirektoratet
Konkurransetilsynet
Norges forskningsråd
Norges Handelshøyskole
Norges vassdrags- og energidirektorat
NTNU, Fakultet for Naturvitenskap og teknologi
Regjeringsadvokatembetet
Riksantikvaren
Sametinget
Samtlige fylkesmenn
Statistisk sentralbyrå
Universitetet i Oslo, Nordisk Institutt for Sjørett
v/Henrik Bjørnebye

Samtlige fylkeskommuner

Samtlige kommuner

Avfall Norge

Bergen Energi AS

COWI

Den norske advokatforening

Distriktenes Energiforening (DEFO)

Ecohz ASA

El & IT forbundet

Energi Norge

Energiveteranene

Enova SF

Finansnæringens Hovedorganisasjon

Framtiden i våre hender

Greenpeace Norge

Hovedorganisasjonen Virke

Huseiernes Landsforbund

Innovasjon Norge

KanEnergi AS

Kommunenes Sentralforbund (KS)

KS Bedrift

Landsorganisasjonen i Norge

Landssamanslutninga av vasskraftkommunar

Landssammenslutningen av norske vindkraft-
kommuner

Miljøstiftelsen Bellona

Natur og Ungdom

Naturviterforbundet (NaFo)

NHO

Nord Pool Spot

Norges Bonde- og Småbrukarlag

Norges Bondelag

Norges Jeger- og Fiskerforbund

Norges Kulturvernforbund

Norges Miljøvernforbund

Norges Naturvernforbund

Norges Skogeierforbund

Norsk Bioenergiforening (NoBio)

Norsk Eiendom

Norsk Energi

Norsk Fjernvarme

Norsk Hydro ASA

Norsk Industri

Norsk Petroleumsinstitutt

Norsk Solenergiforening

Norsk Teknologi

Norsk Varmepumpeforening

Norske Boligbyggelags Landsforbund

Norske energibrukeres forening

Norwea

SABIMA Samarbeidsrådet for biologisk mangfold

Samarbeidande Kraftfylke, c/o SFE Energi-
sekretariatet

Samfunns- og næringslivsforskning

SINTEF Energiforskning AS

Småkraft AS

Småkraftforeninga

Statkraft SF

Statnett SF

Statsbygg

Statskog SF

ZERO

Høringsutkastet ble lagt ut på departementets internettsider med åpen invitasjon også for andre enn de som stod på høringslisten til å komme med en uttalelse. Det er i alt kommet inn høringsuttalelser fra 55 instanser. Følgende 13 høringsinstanser hadde ikke merknader:

Arbeidsdepartementet

Barne-, likestillings- og inkluderings-
departementet

Finansdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet

Miljøverndepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet

Utenriksdepartementet

Finanstilsynet

Regjeringsadvokaten

Statistisk sentralbyrå

Følgende 42 høringsinstanser ga realitetsuttalelser:

Fiskeri - og kystdepartementet

Fornyings-, administrasjons- og kirke-
departementet

Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
(DSB)

Fylkesmannen i Buskerud

Fylkesmannen i Hedmark

Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Fylkesmannen i Oppland

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Fylkesmannen i Vest-Agder

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Riksantikvaren

Statens landbruksforvaltning

Hordaland fylkeskommune

Bergen kommune
Hå kommune
Oslo kommune

Agder Energi AS
Asplan Viak AS
Avfall Norge
Bellona
Den norske Advokatforening
Energi Norge
Forstkandidat Anders Kiær
Hafslund ASA
Huseiernes Landsforbund
Kommunenenes Sentralforbund (KS)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landssammenslutninga av norske vindkraft-
kommuner (LNVK)
Naturvernforbundet
Norges Bondelag
Norges Miljøvernforbund
Norsk Bioenergiforening (NoBio)
Norsk Fjernvarme
NORWEA
Samarbeidande kraftfylke
Småkraftforeninga
Solvind Prosjekt AS
Statnett SF
Statsbygg
ZERO

3 Departementets lovforslag

3.1 Endring av energiloven § 4-2 mv.

3.1.1 Gjeldende rett og bakgrunn 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. Andre aktører har i dag ikke konsesjon etter § 4-2 for utenlandsforbindelser på sentralnettsnivå. Dette har likevel ikke vært til hinder for at andre har startet opp og utviklet et utenlandsprosjekt, som senere overdras til Statnett.

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 kon-

sesjonssaker 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.

3.1.2 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsnotatet at ordningen med egen konsesjon for utenlandsforbindelser opprettholdes, men at bestemmelsen justeres for fullt ut å bringes i samsvar med EØS-rettens krav. Det ble også foreslått lovfestet at konsesjon bare kan tildeles den systemansvarlige, eller selskap hvor denne har bestemmende innflytelse. Departementet foreslår at disse reglene inntas i tråd med høringsforslaget.

For bygging av utenlandsforbindelser vil forslaget innebære at dagens ordning med både anleggskonsesjon og utenlandskonsesjon opprettholdes. For å unngå dobbeltbehandling ble det forutsatt at anleggskonsesjonen vil rette seg mot tekniske forhold, mens utenlandskonsesjonen krever en helhetlig vurdering av prosjektets samlede samfunnsøkonomiske virkninger. Departementet forutsetter at saksbehandlingen av de to konsesjonene samordnes, slik at kunngjøring, jf. energiloven § 2-1, av en søknad om anleggskonsesjon også sikrer nødvendig kunngjøring for utenlandskonsesjonen.

I myndighetenes samfunnsøkonomiske vurdering av et omsøkt prosjekt vil det blant annet være behov for en samlet oversikt over andre potensielt konkurrerende prosjekter og ulike alternative løsninger under planlegging. I høringsnotatet var det foreslått å innføre et krav om at planer om bygging av infrastruktur må meldes til departementet på et tidlig stadium. I lys av forslaget til ny § 4-2 ble det foreslått at de særlige bestemmelsene om melding mv. i nåværende § 10-2 oppheves. I tillegg

ble det foreslått noen mindre og hovedsakelig retts tekniske endringer i §§ 1-4, 10-3 og 10-7.

3.1.3 Høringsinstansenes syn

Energi Norge, Norwea, Oslo kommune, E-CO, Agder Energi, Hydro, NorthConnect og SSE viser til at forslaget om eierbegrensninger i bestemmelsen om utenlandskonksesjon ikke er nødvendig for å implementere EUs tredje energimarkedspakke. Selv om hovedregelen i EUs forordning om grensekryssende krafthandel er at kabler anses som en integrert del av nettet, har kommersielle prosjekter vært foretrukket i flere EU-land. Noen av instansene bemerker også at forslaget ikke kan anses som stadfestelse av gjeldende rett i Norge, idet flere prosjekter har hatt private eiere.

Advokatforeningen mener det bør presiseres at den valgte løsning knyttet til eierskap er et nasjonalt valg som ikke er nødvendig ut fra EØS-retten. Samtidig vises det til at departementet også er konsesjonsmyndighet, og at det er grunn til å anta at endringsforslaget reflekterer det syn departementet uansett vil legge til grunn ved vurderingen av konsesjonssøknader etter § 4-2. *Advokatforeningen* antar at spørsmålet om hvorvidt vilkåret bør presiseres i loven har begrenset praktisk betydning. *Norwea* etterlyser også en klargjøring av hvorvidt forslaget er et nasjonalt valg eller anses som gjennomføring av EØS-rettslige forpliktelser. I tillegg bes det klargjort hvilke eierskapskonstellasjoner man åpner for innenfor begrepet "bestemmende innflytelse". Dersom de foreslåtte eierskapsbegrensningene likevel innføres, må det etter *Norweas* syn gjennomføres tiltak som i noen grad kan bevare fleksibiliteten i finansiering av og eierskap til mellomlandsforbindelser.

Agder Energi, Vattenfall, NorthConnect og SSE mener de foreslåtte eierbegrensningene er en restriksjon på retten til fri kapitalbevegelse som ikke kan rettferdiggjøres, og som er i strid med EØS-retten. De hensyn som er angitt i høringsnotatet kan ivaretas med mindre inngripende regulering gjennom konsesjonsbehandlingen. For å underbygge forholdet til EØS-retten har *Agder Energi* vedlagt en betenkning fra advokatfirmaet Thommessen og *Vattenfall* fra advokatfirmaet WilmerHale. *Oslo kommune* og *E-CO* stiller spørsmål ved om lovforslaget kan være i strid med den frie kapitalbevegelse etter EØS-avtalen, jf. artikkel 40.

NHO, Energi Norge, Norwea, Oslo kommune, E-CO, Lyse Energi, Agder Energi, Hydro, SSE og Rambøll mener den foreslåtte eierbegrensningen for utenlandsforbindelsen kan forhindre lønn-

somme prosjekter for kraftutveksling og hindre fremtidig verdiskaping fra norsk kraftproduksjon. Det vises blant annet til det økende behovet for fleksibel produksjon i Europa og at Statnetts insentiver og ressurser ikke er tilpasset kabelprosjekter. *BKK* mener forslaget om den systemansvarliges eierskap er unødvendig og uheldig, men anser tilstrekkelig overføringskapasitet som viktigere enn hvem som eier og driver kablene.

Energi Norge og Oslo kommune etterlyser en grundigere utredning av de administrative, økonomiske og investeringsmessige konsekvensene av forslaget. *E-CO, NorthConnect og SSE* uttaler at høringsforslaget bryter utredningsinstruksens krav om en slik analyse.

På den annen side ønsker *Landsorganisasjonen i Norge* et sterkt offentlig eierskap over naturressurser og infrastruktur og uttaler seg særlig tilfreds med kravet om eierskap til utenlandskablene. Også *Energiveteranene* og *SINTEF* mener det er gode grunner til å gi systemansvarlig ansvar for utbygging og drift av utenlandskabler. I følge *SINTEF* bør nytten av å gjøre en spesifikk infrastrukturendring i kraftsystemet, for eksempel bygging av en ny utenlandskabel, vurderes ut fra en helhetsanalyse av konsekvensene for total-systemet. Systemansvarlig bør derfor gis ansvaret for utbygging og drift av utenlandskabler. En forutsetning for at dette skal fungere godt er at systemansvarlig har tilstrekkelige ressurser til å planlegge og implementere utenlandskabler i samsvar med utviklingen innen kraftproduksjon og forbruk.

Konkurransetilsynet mener det vil være optimalt at en systemoperatør som Statnett er ansvarlig for driften av utenlandsforbindelsene. Når det gjelder optimal utbygging av utenlandskablene kan det etter tilsynets oppfatning vurderes hvorvidt en kan oppnå en samfunnsmessig effektiv utbygging ved at andre aktører har kontroll på eiersiden, eller om det er nødvendig at dette ansvaret forbeholdes Statnett. I den forbindelse er det viktig å vurdere om konsesjonsbestemmelser er tilstrekkelig.

Zero har ingen preferanser til hvem som eier forbindelsene, men ønsker å opprettholde utbyggingstakten som ligger i dagens planer. *Zero* etterlyser en langsiktig strategisk retning i politikken, hvor blant annet kapasitetsutfordringene i Statnett adresseres og klima tas inn som utbyggingskriterium. Også *Vest-Agder fylkeskommune* mener at klima bør inn som kriterium for etablering av nye forbindelser.

NHO, Norsk Industri og Hydro mener det er uheldig at den kommersielle risikoen for uten-

landsprosjekter i sin helhet bæres av de som betaler for det innenlandske nettet.

Vest-Agder fylkeskommune mener det må avklares endring av kompensasjonsordninger for vertskommuner ved etablering av nye overføringsledninger, transformatorstasjoner, pumpekraft og effektkraft ved nye utenlandsforbindelser.

3.1.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at lovteksten i § 4-2 klargjør hva som er konsesjonspliktig, i tråd med utkastet som har vært sendt på høring. 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 salgsavtaler 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 eller 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.

I høringsforslaget var det foreslått 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. Departementet viser til at kravet er i tråd med hva som har vært praktisert og ansett som den foretrukne løsningen i Norge. Fra enkelte hold ble det påpekt i høringen at andre aktører har kunnet stå for planlegging og utvikling av konkurrerende kommersielle prosjekter, som senere overdras til Statnett. Departementet viser til at utenlandskonsesjoner i den senere tid i praksis bare har vært gitt til prosjekter med Statnett involvert på norsk side, og foreslår at dette prinsippet nedfelles i energiloven.

Den systemansvarlige har det overordnede ansvaret for at kraftsystemet drives og utvikles på en samfunnsmessig rasjonell måte. Systemansvarlig har etter departementets vurdering 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 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 EØS-retten. 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. Vilkårene 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 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 unødig 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 virkningene 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. Ved saksforberedelsen av de nødvendige konsesjoner for et utenlandsprosjekt forutsettes det at kunngjøring av en søknad om anleggskonsesjon samtidig vil ivareta behovet for kunngjøring knyttet til utenlandskonsesjonen, jf. energiloven § 2-1.

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 nærmere omtale i spesialmerknadene til § 4-2.

Etter ordlyden kreves konsesjon for eierskap eller drift av en utenlandsforbindelse. NVE har i sin høringsuttalelse vist til forarbeidene til energiloven § 3-1, hvor det fremgår at funksjonene eierskap og drift kan skilles. Dersom oppgaver i forbindelse med drift av en utenlandsforbindelse overføres til en annen enn forbindelsens eier (den systemansvarlige eller et foretak hvor denne har bestemmende innflytelse), legger departementet til grunn at spørsmålet om vedkommende må ha egen utenlandskonsesjon må vurderes konkret. Et sentralt moment vil være i hvilken grad eieren formelt og reelt fortsatt beholder kontrollen med at alle konsesjonsvilkår er oppfylt. Etter § 4-2 første ledd er det begrenset hvem som kan gis konsesjon. Hvis eierskap og drift ligger i forskjellige selskaper, legger departementet til grunn at anleggskonsesjon uansett må innehas av det selskapet som driver anleggene, jf. Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) side 39 første spalte.

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. I høringen uttaler Advokatforeningen at det ikke er åpenbart hvilke aktører som pålegges meldeplikt og som er pliktsubjekt etter tredje ledd. Etter departementets vurdering er det behov for en bestemmelse om informasjon om planlagte utenlandsprosjekter, selv om den systemansvarlige i praksis også vil gjøre en prioritering av prosjektene i forkant av en konsesjonssøknad. Eventuelle uklarheter rundt plikten til å informere departementet bør kunne avklares i den enkelte sak. 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 gir en uttalelse 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. Det forutsettes at kravet om den systemansvarliges deltagelse på eiersiden kun vil å få anvendelse for nye forbindelser som etableres etter lovens ikrafttredelse. Lovforslaget vil dermed ikke gripe inn i etablerte eierforhold for forbindelser som drives av den systemansvarlige i dag. Spørsmålet om eiermessig atskillelse for sentralnettet (transmisjon) kan reise noen særskilte problemstillinger i forbindelse med EUs tredje energimarkedspakke. Disse reglene er vedtatt i EU, men p.t. ikke innlemmet i EØS-avtalen. Departementet vil om nødvendig komme tilbake til disse spørsmålene i en egen lovproposisjon knyttet til den tredje energimarkedspakken.

3.1.5 Opphevelse av energiloven § 10-2 mv.

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 mulighetene 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.

3.1.6 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.

3.2 Endring av energiloven § 3-1

3.2.1 Gjeldende rett

Energiloven § 3-1 første ledd fastsetter konsesjonsplikt for å bygge, eie og drive anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi. I annet ledd er departementet gitt myndighet til å fastsette hvor høy spenningen for et elektrisk anlegg må være for at det skal være omfattet av konsesjonsplikten etter første ledd. Departementet har i energilovforskriften § 3-1 første ledd fastsatt konsesjonsplikt for elektriske anlegg med spenning over 1 kV (1000 V) vekselstrøm. Denne grensen gjelder generelt, og det finnes i dag ingen egen grense for vindkraft.

Anlegg som har fått konsesjon etter energiloven § 3-1 behandles ikke etter byggesaksreglene i

plan- og bygningsloven. Dette følger av forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) § 4-3, som oppstiller unntak for visse tiltak som behandles etter andre lover, herunder elektriske anlegg med anleggskonsesjon etter energiloven.

Elektriske anlegg som faller under grensen for konsesjonsplikt i energiloven og energilovforskriften behandles etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Planbehandling kommer i tillegg dersom det er nødvendig etter reglene i plan- og bygningsloven.

Vindkraft produseres normalt ved 690 V og transformeres til 22 kV før den tilkobles kraftnettet. Etter konsesjonsgrensen i energilovforskriften for elektriske anlegg blir vindkraftanlegget dermed konsesjonspliktig hvis det som en direkte følge av vindkraftverket må etableres nye anlegg med spenning over 1 kV (transformator, jordkabel eller luftledning). Små vindkraftverk som ikke er tilkoblet kraftnettet er ikke konsesjonspliktige. Det samme gjelder for små vindkraftverk som tilkoples tilkoblet kraftnettet ved lavspenning (under 1kV).

Hvor store vindkraftverk målt i installert effekt som kan tilkobles lavspenningsnettet, avhenger av hvordan nettet i området er dimensjonert og utnyttet.

3.2.2 Bakgrunn for lovforslaget

Dagens grense på spenningsnivå gir liten kontroll på vindkraftiltakenes omfang, ettersom grensen for hvor omfattende tiltak som vil kunne tilkobles nettet uten konsesjon vil variere fra sted til sted, avhengig av hvordan nettet er dimensjonert og utnyttet.

Det er et hovedmål i energipolitikken å legge til rette for effektiv, konkurransedyktig og sikker energiforsyning med akseptable priser. Småskala vindkraft kan være et viktig bidrag til lokal verdiskaping, særlig i landbruket. I nasjonal og regional sammenheng er slike anlegg av mindre energimessig betydning enn store vindkraftanlegg. For vindkraft generelt er det viktig å ta hensyn til miljø- og andre samfunnshensyn. Hensynet til ønsket om lavest mulig miljø- og samfunnskostnader per kWh tilsier generelt en prioritering av større utbygginger konsentrert til avgrensede områder fremfor spredt utbygging av mindre anlegg. Denne prioriteringen ligger fast på nasjonalt og regionalt nivå, men det bør også være rom for å bygge noen mindre vindkraftanlegg der forholdene lokalt ligger til rette for det.

I dag finnes det bare en håndfull småskala vindturbiner i Norge, men teknologi- og kostnadsutviklingen fremover kan gjøre mindre vindkraftanlegg mer attraktive, spesielt i tilknytning til landbruket.

Kommunene behandler i dag en rekke utbyggingstiltak etter plan- og bygningsloven, deriblant konsesjonsfrie vindturbiner. Etter departementets vurdering tilsier ikke virkningene av mindre vindkraftanlegg at behandling på sentralt nivå er nødvendig. Det er ønskelig at beslutninger som kan treffes lokalt i størst mulig grad skjer på lokalt nivå.

3.2.3 Departementets høringsforslag

Departementet sendte på høring et forslag til endring i energiloven § 3-1, som åpner for at konsesjonsgrensen i forskrift kan knyttes til installert effekt i anlegget i stedet for elektrisk spenning. Det er hensynet til mindre vindkraftanlegg som har motivert endringsforslaget. Sammen med lovforslaget som ble sendt på høring fulgte også et utkast til en bestemmelse i energilovforskriften som satte grensen for konsesjonsplikt for vindkraftverk til 500 kW installert effekt i anlegget. Grensen gjaldt samlet installasjon i anlegget og det ble også foreslått å begrense antall vindturbiner til to innenfor hvert prosjekt. Lovforslaget her er likevel generelt utformet.

3.2.4 Høringsinstansenes syn

Departementets forslag om å åpne for å knytte konsesjonsgrensen til installert effekt i anlegget mottok stor støtte i høringen. En lang rekke høringsinstanser uttalte seg positivt, herunder *Kommunenes Sentralforbund (KS)*, *Bergen kommune*, *Landssammenslutninga av norske vindkraftkommunar*, *Norges Bondelag* og *Bellona*. En rekke fylkesmenn, som for eksempel *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* og *Fylkesmannen i Rogaland*, støtter også, med enkelte nærmere merknader til gjennomføringen av ordningen, endringen til effektgrense. Norges Bondelag viser til at gjeldende spenningsgrense har ført til forskjellsbehandling mellom søkere avhengig av lokale nettforhold og nettselskapenes holdning. *Norwea* mener det er svært positivt at departementet ønsker å legge til rette for småskala vindkraft. På den andre siden går *Norges Miljøvernforbund* imot den foreslåtte lovendringen.

En rekke høringsinstanser er positive til lokal behandling av små vindkraftanlegg. *Hordaland fylkeskommune* mener det er positivt med lokal

behandling av flere saker, og *Bergen kommune* peker på at kommunen har kjennskap til lokale forhold og gode forutsetninger for å vurdere geografiske og miljømessige konsekvenser av slike anlegg. Flere høringsinstanser, blant annet *Advokatforeningen*, viser likevel til at det kan være en risiko for at det utvikles varierende lokal praksis i kommunene. *Energi Norge* stiller spørsmål ved hvordan endringen vil påvirke utfallet av klager, i og med fylkesmannen ikke har noe ansvar for energiforsyning og næringsutvikling. *Naturvernforbundet* er positiv til å overlate behandlingen til kommunene, men er likevel bekymret for at mange kommuner ikke har ressursene som skal til for å løse oppgaven på en forsvarlig måte.

Departementet varslet i høringsnotatet at det skal utarbeides en veileder. En rekke høringsinstanser, herunder *Landssammenslutninga av norske vindkraftkommunar*, *Advokatforeningen*, *Norges Bondelag*, *Riksantikvaren*, *Energi Norge*, *Direktoratet for naturforvaltning (DN)*, *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Fylkesmannen i Oppland* og *Fylkesmannen i Vest-Agder*, understreker viktigheten av at det utarbeides en slik veileder med sentrale retningslinjer. Det pekes også på at veilederen bør foreligge når endringen trer i kraft. Mange av høringsinstansene har merknader om hva en slik veileder bør inneholde.

KS mener at departementets forståelse av hvor styrende en veileder skal være ved en eventuell klagebehandling bryter med de prinsipper som er lagt til grunn i kapittel 6.4.1 i Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel. *KS* ber om at departementet justerer omtalen av en mulig veileder i lovproposisjonen, og at regjeringens ønske om å benytte kommunale representanter i arbeidet med veilederen følges opp.

Statens landbruksforvaltning ber om at også landbrukskompetanse involveres i utformingen av veileder. Det pekes på at det er viktig å ikke båndlegge produktivt jordbruks- og skogbruksareal.

DN kan ikke se at endringene i utgangspunktet er problematiske sett fra et miljøstandpunkt. *Miljøverndepartementet* viser til *DNs* uttalelse. Ifølge *DN* er det rimelig å anta at noen få, mindre turbiner i landbruksområder vil ha begrensede negative virkninger. Dersom utbyggingen får et stort omfang vil summen av virkningene kunne bli betydelige. Det påpekes videre at potensialet for konflikter rundt støy, refleksblink/skygge og lyssetting vil være større for anlegg i landbrukslandskapet.

Landssammenslutninga av norske vindkraftkommuner viser blant annet til at veilederen bør

belyse problemstillinger knyttet til mange enkeltstående mølleprosjekter i et mindre område og vurdering av samlet belastning etter lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Riksantikvaren har innspill til hvordan miljøhensyn bør vektlegges og kommentarer til beskrivelser i høringsnotatet. *Riksantikvaren* mener departementet ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at etablering av vindkraft i kultiverte områder av blant annet landskaphensyn er enklere enn i større sammenhengende naturområder. Videre mener *Riksantikvaren* at beskrivelsene og vurderingene i høringsnotatet av landskap og landskapsverdier, kulturminner og kulturmiljø er mangelfulle.

Naturvernforbundet mener at sumeffekter må tillegges større vekt i alle utbyggingssaker. Når behandlingen legges til kommunene er faren større for at det blir mange små inngrep som i sum kan påføre større skade på naturen.

Agder Energi AS og *Energi Norge* forutsetter at anleggenes virkninger på miljø vurderes etter samme kriterier som konsesjonspliktige vindkraftanlegg.

Energi Norge og *Agder Energi AS* mener at nettselskapene må sikres en sentral rolle i byggesaksprosessene med en godkjenningsordning for tilknytning før byggetillatelse gis. *Agder Energi* ønsker helst at prosess for å avklare nettilknytning hjemles i forskrift. Også *Norwea* viser til at det er viktig med god involvering av nettselskaper. *Småkraftforeninga* viser til at det er viktig at det koordineres med NVE for å sikre likeverdige og forutsigbare forhold rundt nettilknytning.

Statnett SF understreker at en høy konsentrasjon av små kraftverk basert på vind, sol og vann i områder vil påvirke driften av regional- og sentralnettet, og peker på noen særlige forhold som er viktige for å legge til rette for sikker drift og god forsyningssikkerhet. Det vises blant annet til at plikten til rapportering til Statnett SF av anleggsdata ved idriftsettelse, som etter forskrift 7. mai 2002 nr. 448 om systemansvaret i kraftsystemet § 14a tilligger konsesjonær, ikke vil gjelde for den som har tillatelse etter plan- og bygningsloven. Statnett SF anbefaler at dette ivaretas av områdekonsesjonær.

En rekke høringsinstanser har merknader om planbehandling og landbrukstiltak etter plan- og bygningsloven.

DN peker på utfordringer dersom vindkraftanlegg opp til 500 kW får et stort omfang og dersom anleggene i all hovedsak blir behandlet som landbrukstilknyttet næringsvirksomhet (jf. Landbruk

Pluss) og behandles som byggesak. Anleggene vil i slike tilfeller ikke bli omfattet av planbehandling med tilhørende medvirkningsprosesser. Dette vil også kunne utfordre Norges forpliktelser etter Landskapskonvensjonen. DN antar likevel at de aller fleste tiltak av denne typen vil bli omfattet av plankrav, og slik sikre medvirkning og samordning med andre sektorer.

En rekke fylkesmenn peker på lignende utfordringer. *Fylkesmannen i Vest-Agder* mener det må være påkrevet at det ved planlegging av vindkraftanlegg må søkes dispensasjon fra arealformål gitt i kommuneplan eller annen juridisk bindende arealplan, og forutsetter at bygging ikke kan unntas fra ordinær planbehandling som tiltak innen Landbruk Pluss. Også *Fylkesmannen i Buskerud* anbefaler at det blir presisert at vindkraftanlegg ikke er en del av kommuneplanens LNFR-formål. *Fylkesmannen i Oppland* peker på at forholdet til gårdsvindmøller ikke er diskutert i høringsnotatet, og mener konsekvensene for blant annet områder med kulturlandskapsverdier eller utmarksområder med store miljøverdier bør utredes.

Fylkesmannen i Rogaland mener det bør kreves reguleringsplan for alle vindkraftanlegg med to turbiner og alle anlegg der totalhøyden er over 40 meter, i tillegg til at det gis tidsavgrensede tillatelser på samme måte som etter energiloven.

Riksantikvaren peker på at i tillegg til byggesaksbestemmelsene, kan planverktøyet brukes for å sørge for at småskala vindkraftetablering skjer forutsigbart og med hensyn til andre arealinteresser. Gjennom kommuneplanens arealdel har kommunene mulighet til å styre samlet belastning av flere små vindkraftanlegg og til å unngå konflikt i områder med viktige miljøverdier. Riksantikvaren viser til at kommunene kan dele inn sine LNFR-områder i underformål.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet viser til at ettersom kommunene ikke er omfattet av *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*, vil forslaget medføre at behandlingen av utbygging av mindre vindkraftverk står uten konkretiserte konsultasjonsprosedyrer. Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse mv. vil imidlertid kunne ivareta de sentrale elementene i konsultasjonsplikten.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) stiller spørsmål ved om høringsutkastet gir hjemmel til å fastsette en grense på to turbiner, slik departementet la opp til i utkastet til endringer i energilovforskriften. DSB viser også til at vindkraftanleggene vil være meldepliktige til DSB.

Fiskeri- og kystdepartementet minner om at det er viktig at saksbehandling av både små og store anlegg som er kystnære/synlig fra farledene fortsatt utredes med tanke på effekter på sjøsikkerheten lokalt.

3.2.5 Departementets vurdering

Departementet står fast ved forslaget til å åpne for at konsesjonsgrensen for elektriske anlegg i forskrift kan knyttes til installert effekt i anlegget. Med en grense knyttet til maksimal installert effekt blir det en klar ansvarsfordeling i saksbehandlingen av vindkraft mellom kommunene og NVE. Klageinstans for mindre vindkraftanlegg vil være fylkesmannen, og ikke Olje- og energidepartementet som tilfellet er ved behandling etter energiloven.

Departementet vil i samråd med berørte myndigheter utarbeide en veileder for kommunene for å sikre likebehandling, forutsigbarhet og kompetanse i saksbehandlingen. Veilederen vil også bli lagt til grunn for klagebehandlingen hos fylkesmennene og i eventuell sentral behandling etter plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse mv.

For mange utbyggere av mindre prosjekter vil det være viktig at saksbehandlingen er effektiv og forutsigbar. En klar effektgrense og kommunal behandling kan trolig medføre økt interesse for småskala vindkraft.

Kommunene er, slik *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* viser til, ikke omfattet av statens avtale med Sametinget om prosedyrer for konsultasjoner. Vindkraftanlegg med installert effekt under 500 kW er heller ikke omfattet av avtalen mellom NVE og Sametinget om konsultasjoner. Sametinget er imidlertid sikret medvirkning gjennom adgang til å fremme innsigelse i plansaker. Departementet vil påpeke at hensynet til samiske interesser må ivaretas etter de samme prosedyrer som gjelder for ethvert annet tiltak som behandles etter plan- og bygningsloven. Departementet vil i samråd med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet vurdere å klargjøre dette nærmere i forbindelse med arbeidet med veilederen.

Departementet er enig med DSB i at det kan være tvilsomt om høringsutkastet, slik det var utformet, ga hjemmel til en begrensning på antall turbiner. Departementet foreslår som følge av dette en endring i annet punktum i energiloven § 3-1 annet ledd. Det vises til spesialmerknadene til bestemmelsen nedenfor.

3.2.6 Nærmere om konsekvenser av endret grense for vindkraftanlegg

3.2.6.1 Miljøkonsekvenser og samlet belastning

Alle former for produksjon og overføring av energi medfører miljøvirkninger og konflikter med andre hensyn. De store anleggene med de største konsekvensene bør fortsatt behandles av NVE.

Virkninger på naturen er særlig knyttet opp mot landskap, trekkende fugl og rovfugl, men det kan også oppstå skade på den lokale vegetasjonen.

Vindturbiner er i liten grad til direkte hinder for utøvelse av friluftsliv. Turbinene påvirker imidlertid opplevelsen av naturen og det urørte miljøet. Småskala vindkraftverk bør ikke settes opp i større sammenhengende naturområder. Fylkesmannen har god oversikt og kunnskap om inngrepsfrie naturområder.

Vindturbiner er godt synlige konstruksjoner, og påvirker derfor landskapsbildet. Små vindturbiner vil være mest aktuelle i tilknytning til nærings eiendom.

Kulturminner er et viktig hensyn, og konfliktgraden må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Ved etablering av små vindturbiner må det gjøres vurderinger av hvordan kulturminner og kulturmiljø blir berørt.

Skyggekast oppstår når de roterende vingebladene blir stående mellom solen og et mottakerpunkt. Dette kan være sjenerende i nærheten av en vindturbin, selvsagt avhengig av vindturbinens størrelse og plassering i terrenget. Støy behandles etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), og Klima- og forurensningsdirektoratet har utarbeidet retningslinjer for behandling av støy i arealplanleggingen. Disse retningslinjene gjelder uavhengig av om det er NVE eller kommunene som behandler en sak.

Departementet ser det som viktig å ivareta hensyn knyttet til samlet belastning av flere utbygginger i et område. Større anlegg vil fortsatt bli behandlet av NVE som har særlig kompetanse på miljøvirkninger og samlet belastning av vindkraftanlegg. Det vil være viktig for NVE å ha en oversikt over alle eksisterende og planlagte energiltak når for eksempel konsesjonssøknader om større vindkraftanlegg i en kommune skal behandles. Det forutsettes derfor en god dialog mellom NVE og de aktuelle kommunene, slik at

samlet belastning ved nye energiltak kan vurderes.

Etter departementets vurdering vil kommunene kunne ivareta hensynet til ulike miljøforhold ved behandling av mindre vindkraftanlegg. Kommunal behandling vil sikre koordinering med kommunens planarbeid og annen byggesaksbehandling. Naturmangfoldloven, herunder kravene til vurdering av samlet belastning, gjelder også for kommunens behandling av mindre vindkraftanlegg.

3.2.6.2 Nett

Vindkraftverk vil uansett størrelse måtte overholde bestemmelser fastsatt i eller i medhold av energiloven om vilkår for adgang til nettet og områdekonsesjonærenes øvrige vilkår for tilknytning av produksjon til nettet. Også områdekonsesjonærenes plikter ligger fast uavhengig av om vindkraftanlegget gis tillatelse etter energiloven eller plan- og bygningsloven. Departementet vil vurdere spørsmålene som er tatt opp av *Statnett SF* om rapportering etter forskrift om systemansvaret i kraftsystemet § 14a nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet.

På grunnlag av nettvurderinger er det etter departementets vurdering fornuftig med en øvre grense basert på installert effekt for konsesjonsplikt for vindkraftanlegg. Det gir forutsigbarhet med hensyn til hva slags anlegg som må konsesjonsbehandles etter energiloven.

Når utbygger kontakter områdekonsesjonær for å avklare tilknytning, er områdekonsesjonæren ansvarlig for å innhente informasjon om behov for eventuelle nødvendige investeringer i overliggende nett. Denne koordineringen sikrer at informasjon om forhold som kan ha betydning for driften deles på et tidlig tidspunkt.

Hvis for eksempel en gårdbruker vil dekke sitt årlige energiforbruk med en vindturbin som produserer tilsvarende energimengde over året, vil dette ha innvirkning på distribusjonsnettet. Dette kommer av at vindkraftproduksjonen har en markant lavere brukstid enn hva som er tilfellet for energiforbruket. Dette betyr at installert effekt i vindkraftverket i de aller fleste tilfeller må være større enn maksimalt effektforbruk, noe som kan føre til behov for mer kapasitet i nettet. Om nettet trenger opprustning, er dette et forhold mellom utbygger og områdekonsesjonær innenfor de rammer om tilknytningsplikt, anleggsbidrag mv. som er fastsatt i eller i medhold av energiloven.

3.2.6.3 Planbehandling og landbrukstiltak

Enkeltturbiner og mindre vindkraftanlegg som unntas fra konsesjonsplikt etter energiloven omfattes av plan- og bygningsloven. Departementet viser til at de forholdene høringsinstansene peker på om planbehandling og landbrukstiltak, må løses innenfor rammen av plan- og bygningsloven.

Tilrettelegging for utbygging av mindre vindkraftanlegg, som ikke faller inn under landbruksbegrepet som omtalt i neste avsnitt, må behandles og avklares i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-7 nr. 5 b) *areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2*. Dette sikrer at det i planprosessen gjøres helhetlige og langsiktige vurderinger av områder som kan være aktuelle for etablering av enkeltturbiner og mindre vindmølleanlegg. Der det foreligger regionale planer med retningslinjer for etablering av vindkraftanlegg, vil disse være retningsgivende for de kommunale vurderingene.

Når det gjelder vindturbiner som landbrukstiltak vises det til veileder *Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss* (T-1443), som definerer landbruksbegrepet etter plan- og bygningsloven. I veilederen går det blant annet (s. 9) frem at mikro- og minikraftverk, biobrenselanlegg og vindmøller inngår i landbruksbegrepet hvis anlegget i det vesentlige forsyner garden med egen energi, og inngår ikke i landbruksbegrepet hvis anlegget i vesentlig grad produserer energi for videresalg. I tilfeller der enkeltturbiner og mindre vindmølleanlegg faller inn under landbruksbegrepet, jf. også merknad om LNFR-områder i Ot.prp. (2007-2008) nr. 32 s. 215, kan det gis bestemmelser om omfang, lokalisering og utforming etter plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 a) *areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag*, jf. § 11-11 nr. 1. Departementet viser til at også landbrukstiltak må behandles i reguleringsplan dersom de er å anse som større bygge- og anleggstiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd.

Det vises for øvrig til veilederen som skal utarbeides.

3.3 Endring av energiloven § 5-6

3.3.1 Gjeldende rett

Fjernvarmesektoren er regulert i energiloven kapittel 5, i tillegg til at det er gitt nærmere bestemmelser om konsesjon og tilhørende vilkår i

energilovforskriften kapittel 5. Aktører som ønsker å levere varme har i dag ingen lovfestede rettigheter til tilknytning eller til å inngå avtaler om leveranser eller adgang til fjernvarmeanlegg. Det er opp til aktørene selv å inngå avtaler om tredjepartsleveranser eller tredjepartsadgang. Dette endres ikke ved departementets forslag.

Energiloven § 5-3 gir departementet myndighet til å pålegge et fjernvarmeanlegg å knytte seg til et annet fjernvarmeanlegg så fremt anlegget har et varmesystem som kan tilknyttes. Departementets myndighet er delegert til NVE. Myndigheten til å pålegge tilknytning har til nå ikke blitt benyttet. Paragraf 5-3 hjemler kun pålegg om den fysiske tilknytningen mellom anleggene. Bestemmelsen regulerer ikke de kommersielle forholdene mellom aktørene og hvilke følger tilknytningen skal få.

3.3.2 Bakgrunn for lovforslaget

Departementet er opptatt av å utnytte energiresursene effektivt. Effektivitet bidrar til å holde kostnadene i energisystemet nede, og å begrense behovet for etablering av mer produksjonskapasitet med de belastningene på miljøet det medfører.

Fjernvarme er produksjon og infrastruktur for transport av varmtvann eller annen varmemerfører. Energiproduksjon til fjernvarmenettet kan baseres på mange ulike energikilder. Denne fleksibiliteten kan utnyttes for å sikre en god ressursutnyttelse.

Siden 1990 har fjernvarmeleveransene økt fra om lag 1 TWh til 3,7 TWh i 2011. Det er nå i overkant av 100 fjernvarmekonsesjonsområder. Leveransene er ventet å øke ytterligere i årene som kommer, blant annet som følge av at Enova har gitt tilskudd til utbygging og utvidelse av anlegg som fortsatt ikke er ferdigstilt. Enova anslår, på bakgrunn av inngåtte avtaler om fjernvarmeutbygging, at leveransene vil øke til ca. 7,5 TWh i 2017. Departementet er opptatt av at de fysiske og økonomiske mulighetene for å ta i bruk ulike tilgjengelige varmekilder i fjernvarmeanleggene blir vurdert, og av konkurranse mellom aktører som har varmeressurser som kan utnyttes.

I Norge eies som oftest både infrastruktur og produksjonskapasitet av det samme fjernvarmeselskapet. Men det finnes en rekke eksempler på tilfeller der fjernvarmeselskaper har inngått avtaler om varmeleveranser fra anlegg som eies av andre, eksempelvis fra avfallsforbrenningsanlegg. I andre tilfeller sikres utnyttelse av produksjonskapasitet som er eid av andre ved at fjernvarmeselskapet leier energisentralen og tar over drif-

ten av denne. Dette er typisk spiss- og reservelast-sentraler som er lokalisert ved sykehus og andre større fjernvarmekunder.

Store deler av varmen fra avfallsforbrenningsanlegg blir allerede utnyttet til fjernvarmeproduksjon. I 2011 ble det brukt 3,2 TWh avfall til produksjon av fjernvarme. Spillvarme fra industribedrifter ga, med 157 GWh, et langt mindre bidrag.

I fjernvarmeanlegg over en viss størrelse kreves normalt flere varmesentraler som er lokalisert på ulike steder i nettet. Dette bidrar til å begrense varmetapet, og setter fjernvarmekonsesjonæren bedre i stand til å overholde leveringsplikten. Varmesentraler i eksisterende bygg kan derfor være av nytte for fjernvarmeselskapet.

3.3.3 Departementets høringsforslag

Departementet sendte på høring et forslag til en ny bestemmelse i energiloven § 5-7, som fastsatte en forhandlingsplikt for konsesjonærer som mottar en forespørsel om leveranse eller adgang til fjernvarmenettet fra tredjepart. Med tredjepartsleveranse menes her at noen selger varme til konsesjonæren, mens tredjepartsadgang innebærer at noen benytter konsesjonærens fjernvarmeanlegg til overføring av varme til sine kunder. Konsesjonæren skulle etter høringsutkastet gi en begrunnelse for hvorfor avtale ikke kunne inngås dersom partene ikke kom til enighet. Konsesjonæren ville likevel ikke ha plikt til å starte forhandlinger dersom tredjepartsleveranse eller adgang, av åpenbare tekniske grunner ikke kan gjennomføres. De tekniske hindringene måtte i slike tilfeller angis og konsesjonæren måtte gi en nærmere begrunnelse for avslaget. Etter forslaget kunne departementet megle i tvister mellom konsesjonær og tredjepart som ønsker adgang eller å levere varme. Det ble varslet at departementets myndighet etter den nye bestemmelsen ville bli delegert til NVE.

3.3.4 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser er positive til forslaget. *Østfold fylkeskommune*, *Huseiernes Landsforbund*, *Norges Miljøvernforbund*, *Fylkesmannen i Vest-Agder*, *Naturvernforbundet*, *Statsbygg* og *Hordaland Fylkeskommune* er positive til forslaget i sin helhet. Flere øvrige instanser, herunder *Norsk Fjernvarme*, *Hafslund ASA* og *Bellona* støtter forslaget hva gjelder tredjepartsleveranser, men ikke den delen som gjelder tredjepartsadgang.

Mange høringsinstanser, herunder *Naturvernforbundet*, *Norges Miljøvernforbund* og *Bergen*

kommune, peker på at forslaget vil bidra til at varmeressursene utnyttes mer effektivt. *ZERO* uttaler at det er en riktig utvikling at regelverket åpner for en større grad av fleksibilitet for fjernvarme. *Huseiernes Landsforbund* mener det er et godt forslag som kan avbøte uheldige sider ved at både varmeanlegg og infrastruktur for transport vanligvis har samme eier, og ideelt sett burde det vurderes å innføre et skille mellom disse. *Norsk Bioenergiforening* mener også at forslaget, med visse justeringer, i mange sammenhenger kan føre til en bedre utnyttelse av ressurser. Også andre høringsinstanser, herunder *Energi Norge* og *Norsk Fjernvarme*, støtter ønsket om effektiv bruk av ressursene, selv om de har innvendinger til selve forslaget som gjelder forhandlingsplikt om tredjepartsadgang.

NVE, *Advokatforeningen* og *Energi Norge* stiller spørsmål ved behovet for å innføre lovbestemt forhandlingsplikt. Advokatforeningen mener at dersom tilknytning er teknisk mulig og økonomisk rasjonelt, vil dette gi nødvendige insentiver til å forhandle selv om det ikke foreligger noen forhandlingsplikt.

Norsk Fjernvarme peker på at tredjepartsleveranser har vært vanlig praksis for mange fjernvarmekonsesjonærer siden etableringen av fjernvarme på 1980-tallet, og at over halvparten av energiproduksjonen i norske fjernvarmeanlegg er basert på varme fra tredjepart. *NVE* mener at omfanget av tredjepartsleveranser til norske fjernvarmeanlegg ikke er særlig høyt, og at det fremtidige potensialet for bruk av spillvarme i fjernvarmeanlegg er begrenset. *Bergen kommune* hevder at spørsmålet om tredjepartsleveranser både har vært, og i økende grad vil være, en aktuell problemstilling. *Huseiernes Landsforbund* viser til at behovet for en rett til forhandlinger vil øke når kravene til energikvalitet i bygg øker i retning av at også enkeltbygg vil kunne produsere energi.

Norsk Bioenergiforening og *Zero* mener det bør stilles krav til at varme levert fra tredjepart er fornybar. *Zero* åpner eventuelt også for at industriell spillvarme kan omfattes av forhandlingsplikten. Det gis ingen begrunnelser for disse forslagene.

Etter høringsutkastet hadde konsesjonær som hovedregel alltid forhandlingsplikt dersom noen ønsker tredjepartsleveranse eller -adgang. Dersom partene ikke kom til enighet, skulle konsesjonæren gi en begrunnelse for hvorfor tredjepartsleveranse eller -adgang "ikke kan gjennomføres". *Norsk Fjernvarme* foreslår at dette endres fra "ikke kan gjennomføres" til "ikke kan tilbys".

Hovedregelen om forhandlingsplikt gjaldt etter høringsutkastet likevel ikke dersom leve-

ranse eller adgang av åpenbare tekniske grunner ikke kan gjennomføres. *Statsbygg* mener at denne begrensningen bør utgå. *Bellona* peker på at denne begrensningen vil kunne være en kime til konflikter, og anmoder om at det utarbeides en veileder som redegjør for hva som vil være åpenbare tekniske grunner. Også *Oslo kommune* ser gjerne at bestemmelsen blir utdypet, og peker på at det fortsatt vil være lett for konsesjonær å avslå energileveranser ut fra tekniske/økonomiske forhold.

ZERO er usikre på i hvilken grad forslaget vil endre dagens praksis, i og med det ikke i noen grad kan brukes til å pålegge fjernvarmeselskapet å motta varme. *ZERO* foreslår at NVE gis myndighet til å gi slike pålegg ved forespørsel om tredjepartsleveranser. *Hå kommune* anbefaler at forslaget om at NVE skal ha en meglerrolle utgår, og at det erstattes av en bestemmelse om at NVE kan avgjøre spørsmålet om eventuelle avslag er saklig begrunnet.

Ifølge *Asplan Viak* bør konsesjonærene pålegges å gi informasjon om kostnadsforhold på kort og lang sikt. Det fremholdes videre at det kan være grunn til å vurdere en opplysningsplikt for konsesjonærer når det er behov for ny produksjonskapasitet. *Norsk Bioenergiforening* fremhever mulige utfordringer ved prisforskjell mellom fjernvarmeselskap og tredjepart, og mener at NVE bør ha mulighet til å verifisere oppgitte priser fra partene.

Mange høringsinstanser understreker at den delen av forslaget som gjelder tredjepartsadgang må utredes nærmere. Både *Hafslund ASA*, *Norsk Fjernvarme* og *Agder Energi* støtter forslaget til forhandlingsplikt om tredjepartsleveranser, men ikke forhandlingsplikt om tredjepartsadgang. *Avfall Norge* støtter Norsk Fjernvarmes uttalelse. *ZERO* mener det er vanskelig å vurdere implikasjonene av forslaget om tredjepartsadgang, og peker blant annet på at fjernvarmenettene er svært små sammenliknet med strømmettet. *Norsk Bioenergiforening* hevder at spesielt forhandlingsplikt om tredjepartsadgang kan medføre store kostnader som ikke nødvendigvis øker effektiviteten i energiforsyningen, og at det derfor vil være nødvendig med en evaluering av lovendringen for eksempel etter to år. *Bellona* viser til at dette er en utfordrende materie og et umodent tema, og det vil antagelig innebære at produksjon og infrastruktur må skilles også for dagens konsesjonærer.

Norsk Fjernvarme, *Hafslund ASA* og *Energi Norge* mener at tredjepartsleveranser og tredjepartsadgang er svært ulike virkemidler. Norsk Fjernvarme peker på at tredjepartsadgang er et

virkemiddel som ikke forekommer i norske fjernvarmebedrifter i dag, og som reiser en rekke kompliserte kommersielle, sikkerhetsmessige, miljømessige og regulatoriske spørsmål. Norsk Fjernvarme viser også blant annet til at høringsnotatet ikke inneholder vurderinger om utformingen av nettariff for den som ønsker tredjepartsadgang, spørsmålet om hvem som skal være ansvarlig for fysisk leveringskvalitet hos kundene og om konsesjonæren skal ha hovedansvaret for spisslast og effektreserver. Det stilles spørsmål ved om det er praktisk mulig å gjennomføre tredjepartsadgang i norske fjernvarmeanlegg uten å gripe inn i dagens regulering og å endre denne radikalt. *Hafslund ASA* stiller videre blant annet spørsmål om hvordan kapital-, drifts- og vedlikeholdskostnader skal beregnes, og tar opp spørsmål om HMS og beredskap. Også *Energi Norge* peker på at det ikke er redegjort for konsekvenser bedriftsøkonomisk, samfunnsøkonomisk eller miljømessig.

Blant annet *Norsk Fjernvarme* og *Energi Norge* viser også til at det i Sverige, Finland og Tyskland har blitt gjennomført utredninger av tredjepartsadgang til fjernvarmeanlegg. Studiene har så langt konkludert med at rett til tredjepartsadgang ikke er kostnadseffektivt, verken for kunder eller fjernvarmeselskap, og bidrar ikke til å styrke kundenes stilling.

3.3.5 Departementets vurdering

Departementet står fast ved forslaget til lovfesting av forhandlingsplikt ved forespørsel fra tredjepart om leveranse eller adgang til fjernvarmenettet. Forhandlingsplikten foreslås regulert i energiloven § 5-6, og nåværende § 5-6 om nedleggelse av anlegg blir i stedet ny § 5-7. Etter departementets vurdering vil en lovfesting styrke tredjeparters muligheter til å fremme sine prosjekter for utnyttelse av varmeressurser. Departementet understreker at lovforslaget ikke innebærer en forpliktelse til å inngå avtale. Arten og omfanget av forhandlinger må også tilpasses til forholdene i den enkelte sak.

Departementet vil ikke begrense forhandlingsplikten til kun fornybare varmeressurser slik enkelte høringsinstanser har foreslått. Det kan være rasjonelt å utnytte produksjonskapasitet for varmeenergi som er til nytte for fjernvarmesystemet, uavhengig av hvordan varmeenergien produseres.

Departementet er enig med Norsk Fjernvarme i at formuleringen "ikke kan gjennomføres" i første ledd i forslaget bør endres. Departementet foreslår i stedet å bruke "avslås".

3.3.5.1 Aktuelle tredjeparter

Ulike typer aktører vil etter departementets vurdering kunne være aktuelle for tredjepartsleveranser eller -adgang.

Det produseres mye overskuddsvarme som går til spille i norske industribedrifter. Noe spillvarme har for lav temperatur til å være egnet til kraftproduksjon, men kan være egnet til varmeformål i fjernvarmeanlegg.

Enkeltbygg med varmeanlegg eller en gruppe av bygg med felles varmeanlegg, for eksempel basert på varmpumper, solfangere eller kjeler, kan også være aktuelle for produksjon av varme til fjernvarmenett. Bygg som har behov for kjøling, for eksempel på grunn av tekniske installasjoner, vil kunne ha overskuddsvarme som kan utnyttes.

Der det finnes fjernvarmeanlegg som er lokalisert i nærheten av hverandre kan det være situasjoner der det vil være rasjonelt å legge til rette for at et fjernvarmeanlegg leverer eller får adgang til et annet, slik at anleggenes samlede produksjonskapasitet blir bedre utnyttet.

3.3.5.2 Tekniske og økonomiske forhold

Det er en rekke forhold som aktørene vil måtte vurdere ved spørsmål om tredjepartsleveranser til fjernvarmenettet. Dette er forhold som vil påvirke de fysiske mulighetene til å innpasse varmeleveransen i systemet og lønnsomheten i slike leveranser. Eksempler på slike forhold er:

- Temperatur på varmeleveranser fra tredjepart
- Leveringsprofil over døgnet og året i tredjeparts anlegg
- Langsiktighet og forutsigbarhet i leveransen
- Lokalisering av tredjepartens anlegg
- Kapasitetsforhold i fjernvarmenettet og i fjernvarmeanleggets produksjonsanlegg
- Kostnadsforhold

Ved spørsmål om tredjepartsadgang må man, foruten disse forholdene, også vurdere kundens uttaksprofil, forbruksnivå mv.

Fjernvarmekonsesjonærer har leveringsplikt til tilknyttede kunder. Konsesjonæren må derfor kunne levere varmtvann med riktig temperatur til sine kunder og i tråd med forbruksprofilen over døgnet og året. Dette krever en samlet koordinering av alle varmeleveransene til systemet. God driftskoordinering sikrer at de rimeligste kildene til enhver tid blir utnyttet, noe som er avgjørende for å sikre lønnsomheten i anlegget.

Eventuelle leveranser fra tredjepart, enten denne har inngått avtale om leveranse eller adgang, må ha riktig temperatur og leveringsprofil, slik at konsesjonæren fortsatt blir i stand til å overholde sin leveringsplikt. Varmeleveranser fra tredjepart må normalt være forutsigbare og forankret i en langsiktig avtale. Dersom varmeleveransen fra tredjepart er uforutsigbar, må fjernvarmekonsesjonæren sørge for reserveoppdekning og dette vil påvirke lønnsomheten.

Varmeanleggene til tredjepart må være lokalisert i rimelig nærhet til fjernvarmesystemet. Lange transportavstander medfører høye varmetap og kostbare investeringer i fjernvarmeinfrastruktur, som svekker lønnsomheten ved en eventuell avtale. Ofte vil det heller ikke være likegyldig hvor i fjernvarmenettet tredjepartens anlegg knyttes til, ettersom kapasitet og varmeetterspørsel kan være forskjellig ulike steder i fjernvarmenettet.

Både fjernvarmenettet og varmeanleggene har høye investeringskostnader. Utbygging av fjernvarmesystemer forutsetter vanligvis tilgang til rimelige energikilder som kan benyttes til grunnlast. Det innebærer at ikke bare transportnettet, men også produksjonen bærer preg av å være et naturlig monopol. Tredjepart vil kunne komme i konkurranse med eksisterende produksjon i tilfeller der fjernvarmekonsesjonæren allerede har etablert tilstrekkelig produksjonskapasitet.

Man kan vanskelig gi generelle regler om når avtale om tredjepartsadgang eller -leveranse bør inngås. Dette må vurderes fra sak til sak og bør være gjenstand for forhandling mellom partene. I en eventuell avtale vil det være behov for å presisere både økonomiske og tekniske betingelser. Blant annet Norsk Fjernvarme og Hafslund ASA pekte i høringen på at departementets forslag til forhandlingsplikt om tredjepartsadgang reiser en rekke spørsmål som ikke ble berørt i høringsnotatet. Departementet ønsker med dette forslaget ikke å legge føringer på innholdet i den eventuelle avtalen mellom tredjepart og konsesjonæren om leveranse eller adgang. Innenfor rammen av konsesjon og krav i regelverket for øvrig, står partene fritt til å inngå den avtale de ønsker. Spørsmål om ansvarsforhold ved svikt i leveransene fra tredjepart eller ved svikt i fjernvarmenettet, "nettlease" eller ansvar for spisslast mv., må løses i avtalen mellom konsesjonær og tredjepart. Som følge av dette forslaget vurderes det ikke nødvendig å etablere nærmere regler om skille av produksjon og infrastruktur eller tariffing.

Departementet understreker videre at rett til tredjepartsadgang, slik dette har blitt drøftet i

utredningene enkelte høringsinstanser henviser til, må skilles fra dette forslaget som kun gjelder en forhandlingsplikt ved forespørsel om tredjepartsadgang. En ordning der konsesjonæren kan pålegges tredjepartsadgang, eller der tredjeparter har rett til adgang, er noe vesentlig annet.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endret § 3-1 annet ledd i energiloven medfører at kommunen vil få en større andel av slike saker sammenlignet med dagens ordning. Det vil bety at det i enkelte kommuner må settes av mer ressurser til denne type saksbehandling. Det er forventet å være ulik interesse for mindre vindkraftanlegg i de ulike kommunene. NVE har frem til i dag hatt få vindkraftanlegg under 500 kW til behandling.

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. Departementet viser til at på sentralnettsnivå er det kun prosjekter som innehas av Statnett SF som i praksis har fått konsesjon etter § 4-2. 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.

Forslaget til endret § 5-6 i energiloven kan gjennom kravene til behandling av forespørsler om tredjepartsleveranse og -adgang gi noe økt arbeidsbyrde for konsesjonærene. Det antas likevel at det for hvert fjernvarmeanlegg er et begrenset antall tredjeparter som ut fra tekniske grunner kan kreve forhandling. Departementet kan etter forslaget megle i eventuelle tvister i forbindelse med forhandlinger. Det forventes et begrenset antall meglingssaker, men visse administrative og økonomiske konsekvenser må påregnes.

5 Merknader til endringsforslagene

Til § 1-4

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

Til § 3-1 annet ledd

Første punktum gir departementet kompetanse til å fastsette i forskrift hvilken konsesjonsgrense som skal gjelde for elektriske anlegg. I eksisterende forskriftshjemmel knyttes konsesjonsplikten kun til hvor høy spenning det elektriske anlegget har. Endringsforslaget gir departementet adgang til å velge enten å knytte konsesjonsgrensen i forskriften til hvor høy spenning eller til hvor stor den installerte effekten i anlegget er. Formålet med endringen er å legge til rette for at konsesjonsgrensen for vindkraftanlegg kan knyttes til installert effekt i anlegget. Forskriftshjemmelen er likevel generelt utformet, og vil kunne benyttes for andre elektriske anlegg der det er hensiktsmessig.

Endringen i annet punktum legger til rette for at departementet i forskrift kan fastsette nærmere forutsetninger for at anlegg faller under grensene som fastsettes med hjemmel i første punktum, og således ikke er omfattet av konsesjonsplikt. For eksempel kan det fastsettes begrensninger på antall vindturbiner som kan inngå i vindkraftanlegg som faller under en fastsatt effektgrense.

Til § 4-2

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 og tilrettelegging for effektiv krafthandel 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. De nye kriteriene for hvem som kan gis konsesjon får anvendelse for forbindelser som etableres etter lovens ikrafttredelse, jf omtalen i avsnitt 3.1.4 ovenfor.

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, miljøvirkninger, herunder klima, virkninger på andre kabler og

prioritering mellom ulike prosjekter, samt markedets virkemåte for øvrig.

Når ordlyden i konsesjonsplikten endres til å gjelde eierskap til eller 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. Slike vilkår kan være en tidsbegrensning av når konsesjonen må benyttes eller restriksjoner på bruk av forbindelsen i perioder dersom det er påkrevet av hensyn til drifts- eller forsyningssikkerhet. Vilråene må være i samsvar med lovens formål, stå i saklig sammenheng med de hensyn som inngår i vurderingen av om en konsesjon skal gis og for øvrig være objektive, transparente og ikke-diskriminerende.

I *tredje ledd* innføres et nytt krav om informasjon til departementet. Bestemmelsen gjør det mulig for departementet å ha samlet oversikt over planlagte prosjekter, blant annet som grunnlag for eventuell prioritering 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 siktes det til forbindelser på lavere nettnivå, eksempelvis tilhørende en områdekonsesjonær etter energiloven § 3-2. Her 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 den systemansvarlige har bestemmende innflytelse må eie slike forbindelser.

Til § 5-6

Det foreslås endringer i § 5-6. Nåværende § 5-6 blir ny § 5-7 uten materielle endringer.

Paragraf 5-6 *første ledd* pålegger konsesjonæren plikt til å forhandle om tredjepartsleveranser og tredjepartsadgang når konsesjonæren mottar en forespørsel om det. Retten til å be om forhandlinger gjelder både fysiske og juridiske personer. Med tredjepartsleveranse menes her at noen selger varme til konsesjonæren. Med tredjepartsadgang menes at noen benytter konsesjonærens fjernvarmeanlegg til overføring av varme til sine kunder.

Det forutsettes at konsesjonæren besvarer forespørselen og innleder forhandlinger innen rimelig tid. Ved mottak av en forespørsel som inneholder mangelfulle opplysninger, forutsettes det at konsesjonæren besvarer forespørselen og angir hvilke opplysninger som behøves for å kunne gå videre med saken. Et avslag skal begrunnes.

Varmekilden må likevel med rimelighet kunne innpasses i systemet. I visse tilfeller vil det ut i fra åpenbare tekniske grunner være klart at tredjepartsleveranser eller tredjepartsadgang ikke vil være mulig. I slike tilfeller følger det av *annet ledd* at konsesjonæren ikke har plikt til å starte forhandlinger. Konsesjonæren plikter likevel å angi de tekniske hindringene, og gi en nærmere begrunnelse for hvorfor forespørselen avslås. En slik teknisk hindring vil for eksempel kunne være at varmelieferansen har for lav temperatur.

Det at varmekilden og konsesjonærens anlegg i dag ikke er fysisk tilknyttet kan ikke i seg selv brukes som grunnlag for å avslå forhandlinger. Tilknytning er et av de forhold som nettopp vil omfattes av forhandlingene.

Ved tvister mellom konsesjonær og noen som ønsker tredjepartsadgang eller -levering, følger det av *tredje ledd* at departementet kan megle mellom partene. Departementets myndighet etter bestemmelsen vil bli delegert til NVE. Megling kan skje i brev form eller ved møte. Megling kan skje både i tilfeller der partene ikke blir enige om hvorvidt det foreligger forhandlingsplikt og der partene har innledet forhandlinger om tredjepartsadgang eller -leveranse. Der det foreligger forhandlingsplikt vil meglingen avsluttes når forhandlinger har vært gjennomført og partene har kommet til enighet eller konsesjonæren har gitt en begrunnelse for avslag. Dersom myndigheten finner at den forhandlingen som allerede har skjedd oppfyller kravene etter § 5-6 og konsesjonæren har gitt en begrunnelse for sitt avslag, vil

det ikke være grunnlag for megling. Bestemmelsen åpner ikke for å fatte vedtak om tredjepartsadgang eller -leveranse.

Departementet gis myndighet til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om megling.

Etter energiloven § 10-1 er det adgang til å gi de pålegg som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i energiloven og underliggende forskrifter. Det kan gis pålegg etter § 10-1 for å sikre at konsesjonæren oppfyller pliktene etter § 5-6. Et pålegg etter § 10-1 vil være et enkeltvedtak som kan påklages etter de alminne-

lige regler i lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Olje- og energidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i energiloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i energiloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i energiloven

I

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. 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.

§ 3-1 annet ledd skal lyde:

Departementet fastsetter ved forskrift hvor høy spenning eller hvilken installert effekt et elektrisk anlegg skal ha for at første ledd får anvendelse. Departementet kan ved forskrift fastsette unntak fra konsesjonsplikt eller nærmere angitte begrensninger for konsesjonsfrie anlegg.

§ 4-2 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. 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.

Departementet kan i konsesjonen fastsette vilkår for handel som innebærer bruk av utenlandsforbindelsen. I konsesjonen kan det for øvrig settes andre vilkår som er 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 mindre utenlandsforbindelser til lokal forsyning i grenseområder 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.

§ 5-6 skal lyde:

§ 5-6 (Forhandlingsplikt)

Konsesjonæren plikter, på forespørsel fra noen som ønsker å inngå avtale om tredjepartsleveranse eller tredjepartsadgang til fjernvarmeanlegget, å forhandle med vedkommende i god tro og med det formål å komme til enighet. Dersom partene ikke kommer til enighet, skal konsesjonæren gi en begrunnelse for hvorfor tredjepartsleveranse eller tredjepartsadgang avslås.

Plikten til å forhandle etter første ledd gjelder likevel ikke dersom tredjepartsleveranse eller tredjepartsadgang av åpenbare tekniske grunner ikke kan gjennomføres. Konsesjonæren skal beskrive hvilke

åpenbare tekniske grunner som foreligger og gi en begrunnelse for avslaget.

Twister mellom konsesjonæren og noen som ønsker å inngå avtale som nevnt i første ledd, kan bringes inn for departementet etter skriftlig begjæring fra en av partene. Departementet kan megle i saken etter at partene er gitt adgang til å uttale seg. Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om slik megling.

Nåværende § 5-6 blir ny § 5-7.

§ 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 gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
