

På nett med små anlegg for vann- og vindkraft

Om nettilknytning av småproduksjonsanlegg med
særlig vekt på anleggsbidrag

Kandidatnummer: 233

Semester: Vår 2008

Antall ord: 34737

Dato: 28.05.08

Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Småkraft og vindkraft – aktualitet	1
1.2 Kraftnettets fysiske oppbygning og regulering.....	4
1.3 Nettreguleringens «tre trinn».....	7
1.4 Presisering av problemstillingen og avgrensninger.....	9
2 TILKNYTNINGSREGIMET I NORGE	12
2.1 Innledende bemerkninger.....	12
2.2 Tredjemannstilknytning som generelt infrastrukturproblem.....	12
2.3 Tilknytningsregimet i et nøtteskall.....	14
2.4 Eksempel på nettilknytningsprosessen	15
2.5 Overordnede formål og prinsipper for kraftsystemet.....	17
2.6 Formål og prinsipper for nettmonopol og nettilknytning	18
2.6.1 Innledende bemerkninger	18
2.6.2 Tilknytningsplikt og investeringsplikt.....	19
2.6.3 Prinsipper for tarifferingen av nettmonopolet.....	22
2.7 Problemer ved nettilknytning av småprodusenter	25
3 ANLEGGSBIDRAGSORDNINGEN	27
3.1 Anleggsbidraget – bakgrunnsinformasjon	27
3.1.1 Definisjon	27
3.1.2 Hensyn bak anleggsbidragsordningen	27
3.1.3 Kontrollforskriften.....	29
3.1.4 Forvaltningspraksis.....	31
3.1.5 Nettselskapenes praksis.....	32
3.2 Reguleringen av anleggsbidraget	33
3.2.1 Kontrollforskriften § 17-5	33
3.2.2 «Kan»-bestemmelse.....	34
3.2.3 I hvilke situasjoner kan anleggsbidrag kreves inn?.....	38
3.2.4 De ulike nettstrukturer	40
3.2.5 Reglene om anleggsbidrag i de ulike nettstrukturer.....	43
3.2.6 Prinsipper for beregningen av anleggsbidrag.....	46
3.2.7 Utrekningen av anleggsbidraget	49
3.2.8 Fordeling mellom flere produsenter – trinnvise tilknytninger	53
3.2.9 Informasjonsplikten.....	57
3.2.10 Regnskapsmessig håndtering.....	60
3.2.11 Forslag til endringer i kontrollforskriften § 17-5.....	61
3.3 Støtteordninger for produsenter av fornybar kraft.....	63

3.3.1	Innledende bemerkninger	63
3.3.2	Dagens støtteordning	63
3.3.3	Forslag til ny støtteordning	65
3.3.4	Støtteordning for kostnader ved nettilknytning.....	66
4	UTVALGTE PROBLEMOMRÅDER VEDRØRENDE NETTILKNYTNING AV SMÅPRODUSENTER.....	67
4.1	Innledende bemerkninger.....	67
4.2	Problemsituasjon én: «Førstemann til mølla»	67
4.3	Problemsituasjon to: Flere ønsker tilknytning til samme tid....	68
4.4	Problemsituasjon tre: Nettinvesteringer og kontrollforskriften § 17-1	68
4.5	Problemsituasjon fire: Gratispassasjerer.....	69
5	TILKNYTNINGSREGIMET I DANMARK	70
5.1	Innledende bemerkninger.....	70
5.1.1	Nettilknytning av produsenter av fornybar kraft – ikke et særnorsk problemområde	70
5.1.2	Hvorfor se hen til Danmark?	71
5.2	Dansk satsing på fornybar kraft	72
5.3	Nettregulering, miljøhensyn og tilrettelegging for fornybar kraftproduksjon	73
5.4	Tilknytningsplikt og investeringsplikt	76
5.5	Fordelingen av nettilknytningskostnader	77
5.6	Avsluttende bemerkninger.....	80
6	VURDERINGER AV TILKNYTNINGSREGIMET FOR SMÅPRODUSENTER AV VANN- OG VINDKRAFT	81
6.1	Innledende bemerkninger.....	81
6.2	EØS-rettslige skranker	82
6.2.1	Hvorfor se hen til EØS-rett?	82
6.2.2	Miljøhensyn og det indre marked for elektrisitet	83
6.2.3	Adgang til nettet.....	84
6.2.4	Støtteordninger og reglene om statsstøtte.....	87
6.2.5	Avsluttende bemerkninger	88
6.3	Tilknytningsregimet holdt opp mot politiske målsettinger	88
6.4	Vurderinger av dagens tilknytningsregime	90
6.4.1	Anleggsbidragsordningen	90
6.4.2	Behov for en investeringsplikt overfor produsenter?	90
6.5	Behov for et eget tilknytningsregime for småprodusenter?	95
	KILDELISTE	98

1 Innledning

1.1 Småkraft og vindkraft – aktualitet

Forbruket av elektrisk kraft¹ er stadig stigende i Norge. Det medfører behov for økt produksjon. Vannkraft utgjør i dag 99 % av norsk elektrisitetsproduksjon.² Fra teknisk og politisk hold uttales det at «[t]iden for de nye store vannkraftutbygginger er over»,³ da nesten alle større vannfall er utbygd eller varig vernet. Samtidig raser debatten om globale klimaforandringer. Et sentralt element i arbeidet med å løse klimaproblemene, er å redusere utnyttningen av ikke-fornybare energikilder og øke utbyggingen av fornybar kraft.⁴

Problemet blir å tilfredsstille behovet for økt produksjon og samtidig oppfylle kravet om fornybar kraft når de store vannfallene er utnyttet til det fulle. Det må da ses hen til potensiell kraftutbygging. Hvor er det mer å hente og hvor er miljøkonsekvensene minst i forhold til alternativene? I tillegg må den nødvendige teknologien være på plass. Vindkraft og småskala vannkraft ser ut til å være gode løsninger på ovennevnte problem. Utbyggingsaktiviteten innen kraftsektoren går i dag i retning av mindre kraftprosjekter og et større antall aktører. Fra politisk hold satses det på vindkraft og småskala vannkraft. Det er således et uttalt mål i Soria Moria-erklæringen å «i større grad utnytte potensialet som ligger i (...) bygging av små- mini- og mikrokraftverk» samt «øke utbyggingen av miljøvennlig vindkraft».⁵

Når det gjelder vannkraft, er det småskala produksjon som representerer den potensielle kraftutbyggingen ettersom de store vannfallene allerede er utnyttet. Betegnelsen «småkraftverk» vil heretter benyttes om disse produsentene.

¹ I det følgende brukes kortformene «elektrisitet» og «kraft» om elektrisk kraft.

² Se Fakta 2006 side 15.

³ Stoltenberg II-regjeringens tiltredelseserklæring: Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, fremforhandlet i tiden 26. september til 13. oktober 2005 (Soria Moria-erklæringen) side 57.

⁴ Fornybar kraft er kraft fremstilt av fornybare energikilder. Med fornybar energikilde menes en energikilde som fornyes på en naturlig måte. Fornybare energikilder er alle energikilder som ikke er fossil energi eller kjerneenergi, typisk vannkraft, vindkraft, bioenergi, bølge- og tidevannskraft, solenergi, geotermisk energi. Jf. NVE-rapport 11/2004 side 102.

⁵ Soria Moria-erklæringen side 58.

Småkraftverk er en samlebetegnelse som omfatter vannkraftverk med installert effekt opp til 10 MW. Det er vanlig å dele småkraftverkene inn i underkategoriene små-, mini-, og mikrokraftverk med installert effekt på henholdsvis 1 MW til 10 MW, 0,1 MW til 1 MW og under 0,1 MW.⁶ Per 1. januar 2006 var det i Norge 293 småkraftverk, 192 minikraftverk og 164 mikrokraftverk. Samlet installert effekt var 1132 MW og samlet gjennomsnittlig årsproduksjon var 5,254 TWh. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) estimerer potensiell utbygging av småkraftverk til å være 25 TWh.⁷ For illustrasjonens skyld nevnes at 1 MW installert effekt regnes å kunne forsyne 200 husstander⁸ og at 1 TWh tilsvarer ett års elektrisitetsforbruk i en by med om lag 50 000 innbyggere.⁹

Et eksempel på at småkraft har fått økt aktualitet de senere år, er at antallet søknader for å bygge småkraftverk har skutt i været. Utviklingen antas å kunne gi et betydelig bidrag til lokal verdiskapning. Utbygging av småkraftverk vil føre til store ringvirkninger for lokalsamfunn, både på kort og lang sikt.¹⁰ Småkraftverk kan også ha negative virkninger, for eksempel lokale miljøproblemer.

Den potensielle kraftutbyggingen innen vindsektoren refererer seg til alle anlegg, store som små, på land og til havs. Sammenlignet med de store vannkraftverkene er dagens vindmølleanlegg relativt små. Som eksempel kan nevnes at samlet installert ytelse for norsk vindkraftproduksjon i 2006 var 325 MW fordelt på 18 registrerte vindkraftverk med til sammen 163 vindturbiner.¹¹ Dette gir en gjennomsnittlig ytelse på 2 MW per turbin og 18 MW per kraftverk. Vindmølleanleggene får stadig økt ytelse grunnet teknologiutvikling.¹² Flere prosjekter om utbygging av store vindmølleanlegg er på gang, blant annet planer om offshore vindmølleparker.¹³ Denne

⁶ Fakta 2006 side 16.

⁷ Fakta 2006 side 21-22.

⁸ Beregningen tar utgangspunkt i et vanlig hus/en stor leilighet med et årlig forbruk på 20 000 kWh.

⁹ Fakta 2006 side 120.

¹⁰ Effektene småkraftutbygging har for lokal verdiskapning belyses i masteroppgaven *Lokal verdiskapning av småkraftverk*, Hustoft (2006).

¹¹ Jf. notatet *Vindkraft – Produksjonsstatistikk for 2006*, NVE.

¹² Som eksempler kan nevnes vindkraftverkene Kvitfjell og Ytre Vikna med planlagt installert effekt på 200 MW og 249 MW. Prosjektene har fått konsesjon, men er ikke satt i drift.

¹³ Lyse Produksjon AS planlegger en offshore vindmøllepark i havet vest for Utsira. Kostnadene er beregnet til 5 milliarder kroner. Anlegget vil bestå av 56 turbiner, med

avhandlingen begrenses til mindre vindmølleanlegg, med ytelse tilnærmet tilsvarende småkraftverkene. Dette fordi avhandlingen omhandler nettilkobling på laveste nettnivå, jf. punkt 1.4. Store anlegg blir koblet til høyere opp i nettet og faller derved utenfor avhandlingens rammer.¹⁴

Som en samlebetegnelse på småkraftverk og mindre vindmølleanlegg vil jeg bruke begrepet «småproduksjonsanlegg». Når jeg snakker om «småproduksjon», mener jeg produksjon fra småproduksjonsanleggene. «Småprodusenter» er de som står for småproduksjonen.

Den politiske satsingen på fornybar energi, herunder fornybar kraft, er ambisiøs. «Regjeringens visjon er at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon, og være verdensledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi».¹⁵ Regjeringen Stoltenberg II har fastlagt et samlet mål for økt årlig fornybar energiproduksjon og energieffektivisering fra 2001 til 2016 på 30 TWh.¹⁶

Dagens kraftmarked er gunstig for utbygging av fornybar kraftproduksjon. I et normalår (et år med normal nedbør) er det produksjonsunderskudd på elektrisitet i Norge. I tillegg kommer det europeiske markedet. Med handel over landegrensene vil det også i år med produksjonsoverskudd her i landet være etterspørsel etter norsk kraft. Også det økonomiske aspektet er gunstig sett fra kraftprodusentenes ståsted med økende kraftpriser de senere år. En vilje i markedet til å betale ekstra for fornybar kraft ser dessuten ut til å foreligge.¹⁷ Med produksjonsunderskudd, et europeisk kraftmarked i vekst og gunstige økonomiske vilkår, ligger kraftmarkedet samlet sett svært godt til rette for utbygging av småproduksjonsanlegg.

Det er imidlertid et stort MEN. Nettilknytning av småprodusenter fører med seg en rekke utfordringer som kan hindre utbygging av prosjekter. Ressursene som skal utnyttes, vinden og vannfallene, befinner seg gjerne langt fra stedene

14 samlet installert effekt på 280 MW, samlet produksjonsevne på 1,2 TWh og skal etter planen settes i drift i 2016.

15 Når det gjelder utbygging av ny vindkraft, satses det hardt på store anlegg. Men man kan ikke derav slutte at det ikke satses på prosjekter av mindre størrelse. Satsningen på store prosjekter undergraver således ikke aktualiteten av mindre anlegg. På Norges vassdrags- og energidirektorats nettsider er det lagt ut oversikt over idriftsatte og planlagte vindmølleanlegg. En rekke av anleggene har ytelse på om lag 10 MW eller mindre.

16 Soria Moria-erklæringen side 57.

17 St.prp. nr. 1 (2006-2007) side 47.

18 Studie av Ståle Navrud og Lene Axelsen ved Institutt for Økonomi og Ressursforvaltning, Universitetet for Miljø og Biovitenskap, presentert under foredraget *Miljøkostnader av vindkraft* (2007).

hvor kraftbehovet er størst. Utbygging av småkraft og vindkraft medfører ofte behov for forsterkning av kraftnettet, både lokalt og regionalt.¹⁸ Rettslig regulering er et viktig virkemiddel for å løse nettekniske utfordringer. I St.prp. nr. 1 (2007-2008) fremheves at «[r]egelverk knyttet til bygging og drift av ny kraftproduksjon, overføringsnett for elektrisitet, fjernvarmeanlegg og naturgass er de mest sentrale virkemidlene for å fremme en sikker, effektiv og miljøvennlig energiforsyning. Både forvaltningen, herunder tilsyn, og den videre utviklingen av dette regelverket påvirker energisektoren betydelig [min kursivering].»¹⁹ Til tross for slike uttalelser, kan det se ut til at reguleringen av nettilknytning, spesielt tilknytning av produsenter, er noe «glemt». Nettreguleringen har hatt fokus på stadier som tidsmessig kommer etter den fysiske nettilknytningen, for eksempel bruken av nettet til transport og handel med elektrisitet. Dette kan synes lite rasjonelt ettersom fysisk nettilknytning er en forutsetning for de senere stadier. Jeg vil utdype dette i punkt 1.3 om nettreguleringens «tre trinn».

Denne avhandlingen tar for seg tilknytningsregimet i kraftnettet, nærmere bestemt tilknytning av småprodusenter av vind- og vannkraft. Med begrepet tilknytningsregime menes reguleringen av tredjemanns (produsenters og uttakskunders) fysiske tilknytning til kraftnettet. Begrepet omfatter blant annet fordelingen av tilknytningskostnader og aktørenes rettigheter og plikter i forbindelse med nettilknytning. Bruken av nettet til transport av kraft faller utenfor.

1.2 Kraftnettets fysiske oppbygning og regulering

For å kunne sette seg inn oppgavens tema, er det en forutsetning å kunne det grunnleggende om kraftnettets fysiske oppbygning og regulering. Derfor følger en kort redegjørelse om dette.

Det norske nettet for overføring av kraft er bygget opp gjennom vel 100 år.²⁰ Fysisk er kraftnettet organisert i tre nivåer etter spenningsnivå; sentral-, regional- og distribusjonsnettet.²¹ Sentralnettet er landsdekkende, har et spenningsnivå på 132 kV eller høyere, vanligvis mellom 300 og 420 kV, og

¹⁸ Formuleringen er delvis hentet fra artikkelen *Tilknytning av vindkraft og småkraft*, Bibow og Gilje Aarseth (2007).

¹⁹ St.prp. nr. 1 (2007-2008) side 40.

²⁰ St.meld. nr. 18 (2003-2004) side 131.

²¹ For nærmere gjennomgang av kraftnettets fysiske organisering, se *Vassdrags- og energirett* (2002) side 665-666.

er drevet av statsforetaket Statnett. Regionalnettene, som geografisk omtrent tilsvarer et fylke, har normalt et spenningsnivå mellom 66 og 132 kV og fungerer som overføringsnett mellom distribusjonsnett og sentralnett. Distribusjonsnettene leverer kraft helt frem til sluttbrukerne. Det kan deles i høyspenningsnett med spenning opp til 22 kV og lavspenningsnett med spenning fra 230 V til 400 V. Regional- og distribusjonsnettene drives av nettselskap som hovedsakelig eies av kommuner og fylkeskommuner.²² Det samlede linjenettet i Norge er omtrent 300 000 km, noe som tilsvarer syv ganger jordas omkrets. Av den totale lengden representerer sentralnettet 3 prosent, regionalnettet 6 prosent og distribusjonsnettet 91 prosent.²³

Energiloven²⁴ av 1990 innførte en markedsreform i norsk kraftforsyning. Det er i dag konkurranse på produksjon og salg av kraft mens transport av strøm gjennom kraftnettet er drevet som monopolvirksomhet. Sektorene omtales gjerne som kraftmarked og nettmonopol. Det er ikke mulig å trekke klare grenser mellom sektorene. Dette fordi kraftmarkedet er et nettbundet marked; markedet er *i nettet*. Mer om dette i punkt 2.2. Denne avhandlingen konsentreres om reguleringen av nettmonopolet. Reguleringen av kraftmarkedet vil kun omtales der det er nødvendig.

Transport av kraft er et naturlig monopol.²⁵ For å sikre at nettselskapene ikke misbruker sin monopolstilling og for å hindre ineffektiv drift, er nettmonopolet gjenstand for prisregulering. Denne prisreguleringen kan deles i to: Inntektsnivåregulering og regler om kostnadsfordeling.

Inntektsnivåreguleringen refererer seg til den samlede betalingen nettselskap kan ta for salg av nettjenester. NVE setter en årlig inntektsramme for hvert nettselskap som skal dekke kostnadene ved drift og avskrivning av nettet, samt gi en rimelig avkastning på investert kapital gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet, jf. energilovforskriften²⁶ § 4-4 b) og kontrollforskriften²⁷ § 7-2 tredje ledd. Inntektsrammen setter et tak på hvor mye det enkelte nettselskap kan kreve inn fra sine kunder. I januar 2007 ble det innført en ordning der 40 prosent av inntektsrammen beregnes ut ifra nettvirksomhetens egne

²² Bibow (2001) side 28.

²³ Cirkatall i St.meld.nr.18 (2003-2004) side 131.

²⁴ Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven eller enl.).

²⁵ For en forklaring av begrepet «naturlig monopol», se punkt 2.2.

²⁶ Forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften eller enf.).

²⁷ Forskrift 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer (kontrollforskriften eller kf.).

faktiske kostnader (kostnadsgrunnlag), mens de resterende 60 prosent beregnes ut ifra en effektivitetsanalyse av selskapet (kostnadsnorm), jf. kontrollforskriften § 8-6.²⁸

Kostnadsfordelingen, det vil si hvordan nettselskapets inntekter skal hentes inn fra de ulike grupper av nettkunder, styres av tariffreglene. Nettselskapene er gitt et visst spillerom ved kostnadsfordelingen, og fastsetter selv tariffene innenfor de rettslige rammene tariffreglene oppstiller. Utgangspunktet for innhenting av inntekter er at nettselskapet krever kundene for en løpende nettleie. I det norske kraftnettet gjelder et såkalt punktтарiffsystem. Punktтарiffen er en slags inngangsbillett til kraftmarkedet, og sammenlignes ofte med brevporto. I et punktтарiffsystem baserer betalingen seg på ens eget tilknytningspunkt til nettet, uavhengig av hvem man handler med.²⁹ Punktтарiffene muliggjør kjøp og salg til enhver aktør som er tilknyttet kraftnettet, uten forutgående forhandlinger med mellomliggende nettselskaper. Nettselskapene på høyere nivåer skyver sine kostnader nedover på de underliggende nivåer. Kostnadene bakes så inn i tariffene nettkundene betaler. Dette uttrykkes i kontrollforskriften § 13-1 bokstav g) ved at tariffene «skal gi nettselskapet inntekter til dekning av kostnader innenfor tildelt inntekstramme, *kostnader i overliggende nett* [min kursivering], innbetalt eiendoms-skatt og lovpålagt innbetaling til energifond».

Punktтарiffene danner utgangspunktet for nettselskapenes kostnadsdekning, men i noen tilfeller kan kundene pålegges å dekke konkrete engangsutgifter. Dekning av investeringskostnader gjennom et såkalt anleggsbidrag er et eksempel på et slikt tilfelle. Anleggsbidraget kan forklares som følger: Når en nettkunde (sluttbruker eller produsent) knyttes til elektrisitetsnettet, påfører det nettselskapet utgifter. Utgangspunktet for alle kostnader i nettet er som nevnt at de veltes over på kundemassen gjennom den løpende nettleien. Slik pulveriserer og fordeler nettselskapet utgiftene på kundene sine. Anleggsbidraget er et unntak fra dette utgangspunktet. Nettselskapet kan kreve at en kunde helt eller delvis yter investeringstilskudd for konkrete utgifter som følger av kundens tilknytning; nettselskapet kan kreve anleggsbidrag.

Systematisk hører anleggsbidraget med til reguleringen av nettmonopolet, nærmere bestemt reguleringen av kostnadsfordelingen. Anleggsbidraget er en

²⁸ I en overgangsperiode er fordelingsnøkkelen 50-50, jf. kontrollforskriften § 18-6 tredje ledd.

²⁹ Alternativet til punktтарiffer er punkt-til-punkt-tariffer som er en slags kanalleie hvor man betaler for transport mellom to spesifiserte punkter i nettet. For mer om tariffsystemer, se *Energiloven med kommentarer* (2004) side 131-132.

del av tariffsystemet og kan betraktes som en særskilt type tariff.⁵⁰ Siden markedsreformens innføring i 1991, har anleggsbidragsordningen vært tema for diskusjoner og skapt en rekke konflikter mellom kunde og nettselskap. Det er enighet om at anleggsbidraget gir viktige signaler til kundene og at det bidrar til en riktig tariffing av netjtjenestene. Samtidig har det vist seg svært vanskelig å finne frem til en god regulering av anleggsbidraget.

1.3 Netreguleringens «tre trinn»

Mye må klaffe for at små vann- og vindkraftprosjekter skal kunne realiseres. Ulike virksomhetsområder, blant annet politikk, teknologi og rettslig regulering, må spille på lag. Ettersom dette er en rettslig studie, er det regelverket som skal studeres nærmere.

Regelverk av relevans for små vind- og vannkraftprosjekter er komplekst med elementer fra både private og offentlige rettsområder. Regler om konsesjon, miljørett, EØS-rett, avtalerett, børsregler og netreguleringen kan nevnes. I denne oppgaven er det netreguleringen som er det sentrale.

Fra politisk hold satses det på småkraft og vindkraft, jf. fremstillingen i punkt 1.1. Men politiske mål og visjoner er ikke alene tilstrekkelig til å gi småproduksjon et løft. Politikk må følges opp av lovgivning, som i sin tur må settes i kraft, håndheves og oppfylles. Regelverket er således et viktig instrument for å få gjennomført politiske målsettinger og legge til rette for økt utbygging av småproduksjonsanlegg. Saken kan også betraktes fra en annen side. Der regelverket ikke henger med, kan det utgjøre et hinder for gjennomføring av politiske målsettinger.⁵¹ Når jeg nå skal behandle netregulering av småprodusenter, er det greit å ha de politiske målsettingene om småkraft og vindkraft i bakhodet.

Når det gjelder netreguleringen, kan den betraktes som en trapp med tre trinn. Trinn én er *tilknytningen til nettet*; den fysiske tilkoblingen av nettkunder. Trinn to kommer tidsmessig etter nettilknytningen og gjelder *bruken av nettet til transport av kraft*. Trinn tre er netreguleringens plass i *kraftmarkedet*, ved kjøp og salg av kraft. Det understrekes at det ikke er vannette skott mellom trinnene. De flyter over i hverandre, bygger på hverandre og har til dels felles regulering. For eksempel gjelder tariffreglene (prisingen av netjtjenester) både bruken av og tilknytningen til nettet. Et annet

⁵⁰ Nærmere om begrepet tariff i punkt 2.6.3 og 3.1.1.

⁵¹ For mer om sammenhengen, se *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 45 flg.

eksempel er koblingen mellom trinn én og trinn tre; nettilknytning på akseptable vilkår er en forutsetning for reell markedsadgang.

Nettreguleringens fokus har i hovedsak vært rettet mot trinn to og trinn tre, mot bruken av nettet og kraftmarkedet. Det gjenspeiles i faglitteraturen. Det meste som er skrevet om nettregulering omhandler disse to trinnene. Trinn én, nettilknytningen, kan se ut til å være noe «glemt». Som illustrasjon kan nevnes at kontrollforskriften kun inneholder to bestemmelser som spesifikt omhandler nettilknytning, §§ 17-4 og 17-5, mens den løpende nettleien er viet flere kapitler.³² Det manglende fokuset på nettilknytningen må sies å være et paradoks. For det er jo slik at trinn én er en nødvendig forutsetning for de neste trinnene; aktørene må tilknyttes nettet før de kan benytte seg av nettets transportkapasitet og derigjennom delta i kraftmarkedet.

I tillegg til at trinn én har blitt noe «glemt», er regelverket som finnes på trinnet utformet med et forbrukerperspektiv. Reglene er ikke tilpasset kraftprodusenter.³³ Tilknytning av produsenter og uttakskunder medfører ulike nettekniske utfordringer. Aktørtilpassede regler vil kunne ta høyde for de ulike problemene som oppstår.³⁴ Dårlig tilpassede tilknytningsregler kan derimot utgjøre et hinder for småprodusenter av vann- og vindkraft.

Også når det gjelder støtteordninger til produsenter av fornybar kraft, har fokuset de siste årene vært rettet mot de senere trinn.³⁵ Forslag til nye regler har gått ut på støtte til produsentene beregnet ut ifra mengde kraft matet inn i nettet. Produsenten får for eksempel 8 øre per kWh. Slike støtteordninger tilhører trinn to. Forslag til støtteordninger på trinn én, for kostnader ved nettilknytning, har ikke hatt det samme fokus som forslag til støtte for faktisk produksjon. Produksjon og bruk av nettet skjer parallelt; kraften går fra produsenten og videre gjennom nettet. Støtte per produsert enhet vil kunne bidra til å finansiere produsentens utgifter til bruk av nettet (den løpende

³² Nettleien er regulert i kontrollforskriften del V, kapittel 13 til 17.

³³ Til sammenligning: Reguleringen av den løpende nettleien (på trinn to) er aktørtilpasset. Nettleie for uttak er regulert i kontrollforskriftens kapittel 14. Nettleie for innmating fra produksjon er regulert i kapittel 16.

³⁴ I NVE-dokument 11/2005, side 28, uttales om regulering av nettilknytning: «Prinsipielt sett mener NVE at det ikke er grunnlag for å ha separate regelverk for de ulike brukerne av overføringsnettet. (...) NVE ser likevel at det i den praktiske gjennomføringen kan være hensiktsmessig å differensiere regelverket for ulike nettkunder.» NVE foreslo i dokumentet å dele nettkundene i to hovedgrupper. Én gruppe bestående av mindre uttakskunder, en annen gruppe bestående av store uttakskunder og produsenter. Forslaget til inndeling ble ikke gjennomført, men uttalelsen illustrerer behovet for et mer aktørtilpasset regelverk.

³⁵ Mer om støtteordninger for produsenter av fornybar kraft i punkt 3.3.

netteien). Men hva med trinn én? Trinn én er en forutsetning for trinn to. Bli tilknytningen for kostbar, kommer produsenten seg ikke på nett og får aldri startet produksjonen. En innvending er at gode støtteordninger på trinn to vil være med på å finansiere de investeringene som tidligere er gjort på trinn én. Potensielle småprodusenter kan imidlertid ha begrensede finansielle ressurser, slik at de ikke klarer å betjene store lån med høye renter i tiden frem til produksjonen starter og produksjonsstøtten kommer inn.

Saken må også ses fra nettselskapenes side. Det er trinn én som koster. Dette fordi kostnadene ved å bygge ut kraftnettet er svært høye, mens driftskostnadene relativt sett er lave. Regelverket må være slik at netteier over tid ikke taper på å sørge for nettilknytning av småprodusenter av fornybar kraft.

Et spørsmål man må stille seg er om manglende fokus på trinn én og regler utformet med et forbrukerperspektiv, kan ha ført til at nettilknytningen av småprodusenter ikke er tilfredsstillende regulert. Denne avhandlingen tar sikte på å undersøke problemstillingen.

1.4 Presisering av problemstillingen og avgrensninger

Avhandlingens tema er en del av det overordnede temaet tredjemanns tilknytning til kraftnettet. Tredjemanns adgang er et generelt infrastrukturproblem.³⁶ Tredjemanns tilknytning til netttinnretninger reiser en rekke problemstillinger. Hvordan skal tilknytningen gjennomføres? Hvor skal tredjemann kobles til? Hvem skal betale for hva? Har tredjemann en rett til å bli tilknyttet? Har infrastruktureier plikt til å sørge for tilknytning? Oppgaven tar for seg noen av spørsmålene hva gjelder kraftnettet. Det legges særlig vekt på fordelingen av tilknytningskostnader mellom netteier og tredjemenn som knyttes til, og ses spesielt hen til netteiers adgang til å kreve investerings-tilskudd (anleggsbidrag). Inntektsnivåreguleringen av nettselskapene samt den løpende nettleien for bruken av nettet faller utenfor avhandlingens grenser. Imidlertid er det en sammenheng mellom alle elementer i nettreguleringen. Intet kan betraktes isolert. Det vil derfor bli sett hen til andre elementer av nettreguleringen der det er naturlig for fremstillingens helhet.

Problemer ved nettilknytning kan oppstå overfor både uttakskunder og kraftprodusenter. I det følgende anlegges etter hvert et produsentperspektiv.

³⁶ Mer om dette i punkt 2.2.

Fremstillingen konsentreres om småprodusenter av vann- og vindkraft.³⁷ Begrunnelsen for dette er slike prosjekters aktualitet. For nettselskapene medfører småprodusentene nye utfordringer, blant annet knyttet til størrelsen på de nettinvesteringer som må gjøres, investeringstidspunkt og kostnadsfordeling.³⁸ Sett fra småprodusentenes side, kan høye kostnader ved nettilknytning føre til at prosjekter blir ulønnsomme og ikke realiseres. Et sentralt spørsmål for avhandlingen er om reguleringen av nettilknytningen er tilstrekkelig tilpasset småprodusenter av vann- og vindkraft. I forlengelsen av det, vil jeg undersøke om dagens tilknytningsregime for småprodusenter av vind- og vannkraft kan utgjøre et hinder for utbygging av ny produksjon. Behovet for en regulering tilpasset småprodusenter vil vurderes.

Etablering av vindmølle- og småkraftanlegg kan ses på som miljøtiltak ettersom det innebærer økt utnyttelse av fornybare energiresurser, som igjen kan bidra til reduksjoner i utslipp av karbondioksid og en mer miljøvennlig kraftforsyning. Men småproduksjon av vann- og vindkraft kan også ha negativ innvirkning på miljøet, særlig lokalt. Store installasjoner i ubebygde områder kan være visuelt uheldig, forårsake støy og vibrasjoner og forstyrre dyre- og fugleliv. Det avgrenses mot slike forhold.³⁹ Avhandlingen er ingen miljøstudie. Dens siktemål er å gjennomgå, analysere og vurdere regelverket for nettilknytning i lys av politiske målsettinger og lov- og forskriftsfestede formål.

For å anlegge og drive kraftnett kreves konsesjon. NVE er konsesjonsmyndighet. Kraftprodusenter må søke om anleggskonsesjon etter enl. § 3-1.⁴⁰ Nettilknytning og linjekapasitet i området blir sett hen til og vektlagt allerede under konsesjonsbehandlingen. Rettslig sett er konsesjonsbehandlingen av en annen art enn reguleringen av nettmonopolet. Det avgrenses derfor mot det konsesjonsrettslige.⁴¹ Det nevnes likevel at det er lang behandlingstid og store restanser hos NVE når det gjelder behandling av søknader om etablering av småproduksjonsanlegg. Dette kan hindre realisering av prosjekter.

Høye skatter og avgifter kan også være med på å hindre realisering av småproduksjonsprosjekter. Regulering av skatter og avgifter hører ikke med til det

³⁷ Tilsvarende spørsmål vil dukke opp ved nettilknytning av små produsenter av andre typer fornybar kraft, for eksempel bølge- og tidevannskraft og solenergi.

³⁸ Jf. NVE-dokument 11/2005 side 28.

³⁹ Miljøinteressers plass i vindkraftsaker er behandlet av Winge (2007).

⁴⁰ Energiloven § 3-1 gjelder alle anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi med spenning over 1000 V.

⁴¹ Småkraftverk og konsesjonsrettslige problemstillinger behandles av Oulie-Hauge (2006).

man normalt regner som regulering av nettmonopolet. Det avgrenses derfor mot det skatterettslige.

Småprodusenter av vind- og vannkraft kobles normalt til det lokale kraftnettet (på laveste nettnivå). Avhandlingen vil derfor ta for seg tilknytning til distribusjonsnettet samt forsterkning i overliggende nett som følge av tilknytningen. Tilknytning direkte mot sentral- og regionalnettet faller utenfor.

Reguleringen av anleggsbidrag vil utgjøre fremstillingens kjerne. Dette fordi anleggsbidraget i praksis er avgjørende for fordelingen av kostnader mellom nettselskap og produsent ved tilknytning av småproduksjonsanlegg, og følgelig også er helt sentralt for småprodusentenes markedsadgang. (Jeg vil senere forklare hvorfor, jf. punkt 2.3.)

2 Tilknytningsregimet i Norge

2.1 Innledende bemerkninger

Dette kapittelet gir en oversikt over kraftnettets tilknytningsregime, det vil si reguleringen av tredjemanns (produsenters og uttakskunders) fysiske tilknytning til nettet, jf. begrepsavklaringen i punkt 1.1. Fokus vil være rettet mot formål og prinsipper som ligger til grunn for tilknytningsregimet.

For å kunne sette seg inn i formål og prinsipper bak tilknytningsregimet, er det påkrevd å kunne det grunnleggende om hvordan tilknytning til kraftnettet foregår. Kapittelets punkt 2.2 til 2.4 omhandler dette og kan ses på som en innføring til fremstillingen av formål og prinsipper i punkt 2.5 og 2.6.

I punkt 2.2 betrakter jeg tredjemannstilknytning fra et overordnet perspektiv og forsøker å trekke paralleller til andre sektorer enn kraftsektoren. Perspektivet snevres inn i punkt 2.3 som gir en kort gjennomgang av systemet for kraftnettstilknytning. Tilknytningsprosessen illustreres med et eksempel i punkt 2.4.

Fremstillingen av formål og prinsipper begynner bredt og snevres så inn. Først følger en gjennomgang av overordnede formål og prinsipper for kraftsystemet, jf. punkt 2.5. Dernest ses det hen til formål og prinsipper for nettmonopol og nettilknytning, jf. punkt 2.6. Punkt 2.6 er en sentral del av avhandlingen. Begrunnelsen og bakgrunnen for dagens tilknytningsregime for småprodusenter er til dels å finne her.

I punkt 2.7 følger en oversikt over ulike problemer som kan oppstå ved nettilknytning av småprodusenter. Jeg vil der skissere avhandlingens videre fremdrift.

2.2 Tredjemannstilknytning som generelt infrastrukturproblem⁴²

Et naturlig monopol foreligger når den totale etterspørsel i et marked kan tilfredstilles til lavest kostnader av én leverandør. Et transportnett er et slikt

⁴² Begrepet infrastruktur vil si «det nett av faste anlegg som er grunnlaget for en virksomhet», jf. Falch (2004) side 13.

naturlig monopol. En etablert netteier kan møte ny etterspørsel med lavere kostnad enn en potensiell nykommer. Hovedårsaken til det er at kostnadene med å bygge ut nett er svært høye, mens driftskostnadene relativt sett er lave. I nettmarkedet vil det derfor være samfunnsøkonomisk mest rasjonelt å la én aktør stå for tjenestene.⁴³

En nødvendig forutsetning for et omsetningsmarked er å sikre at kjøpere og selgere kan møtes på markedsplassen. Når varer omsettes gjennom et transportnett utgjør transportnettets markedsplassen for varen. For at slike nettbundne markeder skal fungere, må kjøpere og selgere sikres adgang til markedsplassen; de må sikres tredjepartsadgang til nettet.

Prisingen av netttjenester kan utgjøre en hindring for et velfungerende marked. For at tredjepartsadgangen til transportnettets skal være reell, må prisreguleringen være akseptabel. Høye tilknytningskostnader kan hindre reell markedsadgang. Den finansielle biten skaper ofte problemer. Hvem skal betale, for hva og hvor mye? Å finne frem til en hensiktsmessig prising av netttjenester har vist seg vanskelig.

Det finnes en rekke nettbundne markeder. Som eksempler kan nevnes markedene knyttet til gassnettet, det elektroniske kommunikasjonsnett, vannforsynings- og avløpsnettet, jernbanenettet, flyplassnettet, havnenettet, veinettet og kraftnettet. Felles for disse er at de alle transporterer noe fra ett sted til et annet; de er transportnett. Slike nett utgjør som nevnt nødvendige fasiliteter for markedsadgang. Uten nettilgang kan aktørene ikke selge eller kjøpe varer på markedet. Det er nærliggende å anta at likeartede rettslige problemstillinger vil oppstå for de ulike infrastrukturene.⁴⁴ Et problem ved reguleringen av naturlige monopoler som transportnettene, er avveiningen hvor man skal motvirke realisering av urimelig monopolprofitt uten å frata den enkelte netteier incentiver til effektiv drift.⁴⁵ Fra omkring 1990 har det skjedd store forandringer i flere nettbundne sektorer. Det er strukturert markeder på gamle forvaltningssektorer. I kjølvannet av denne utviklingen har det oppstått ytterligere utfordringer for reguleringen av nettmonopolene.⁴⁶

Ettersom kraftmarkedet er et nettbundet marked, er den fysiske realitet at markedet er *i nettet*. Det er nettet som danner rammen for omsetning av kraft.

⁴³ Falch (2004) side 14.

⁴⁴ For mer om nettbundne markeder og en konkurranserettslig analyse av disse, vises det til Falch (2004).

⁴⁵ *Energiloven med kommentarer* (2004) side 98.

⁴⁶ For å løse problemene, har det blitt anvendt tiltak som pålegg om tredjepartsadgang og krav om likebehandling fra netteiers side. Mer om dette i Falch (2004) side 14 flg.

Nettets imponerende fysiske oppbygning og utstrekning, til sammen 300 000 km linjer tilsvarende syv ganger jordens omkrets, er egnet til å illustrere kraftnettets svært sentrale rolle. Uten en tilfredsstillende regulering av produsenters, omsetteres og sluttbrukeres tilgang til nettet og vilkår for nettilgang og netttjenester, vil kraftmarkedet ikke fungere. En viktig del av markedstilretteleggelsen, som begynte med energiloven av 1990, har derfor vært å sikre at aktørene faktisk kan møtes i markedet slik at man kan oppnå effektiv konkurranse, selv med de begrensinger som ligger i at markedet er i nettet.⁴⁷

2.3 Tilknytningsregimet i et nøtteskall

I det følgende vil jeg gi en kort gjennomgang av tilknytningsregimet i det norske kraftsystemet. Fremstilling belyses i neste punkt med et eksempel på nettilknytning av et vindmølleanlegg.

Tilknytningsregimet er i utgangspunktet likt for alle kunder, både innmatingskunder og uttakskunder. En kunde som ønsker å knytte seg til nettet eller forsterke sin tilknytning, må kontakte det lokale nettselskapet for å få i stand en avtale. Nettselskapet har i de fleste tilfeller plikt til å tilby tilknytning. (Mer om tilknytningsplikten i punkt 2.6.2.)

Regelverket oppstiller nokså snevre rammer for vilkårene i tilknytningsavtalen, herunder kostnadsfordelingen. Innenfor disse rammene er det rom for variasjon i nettselskapenes praksis. Nettselskapet har mulighet til å kreve kundene for anleggsbidrag, som er et investeringstilskudd ved tilknytning av en ny kunde eller ved forsterkning av nettet til en allerede tilknyttet kunde. Bidraget skal dekke de individuelle kostnadene ved en bestemt tilknytning. Anleggsbidraget kan for det første omfatte kostnadene ved anlegg kunden er enebruker av, det vil si anlegg fra kunden frem til et tilknytningspunkt der kunden kobles på fordelingsnettet. I tillegg til slike kundespesifikke kostnader, kan anleggsbidraget omfatte kostnader i overliggende nett, det vil si de nett kraften føres videre gjennom etter tilknytningspunktet.⁴⁸

Som et alternativ til anleggsbidrag har nettselskapet mulighet til å fastsette et tilknytningsgebyr. I motsetning til anleggsbidraget, er det et ikke-justerbart standardgebyr. Velger nettselskapet å benytte tilknytningsgebyr, må det kreves

⁴⁷ *Energiloven med kommentarer* (2004) side 128 og 129.

⁴⁸ Nettselskapene som benytter anleggsbidrag opererer ofte med et bunnfradrag. Dersom kostnadene ved en kundes nettilknytning er lavere enn bunnfradraget, blir tilknytningen gebyrfri.

inn ved alle nytilknytninger og oppdimensjonerings av nettet. Nettselskapet kan ikke kreve inn både tilknytningsgebyr og anleggsbidrag.

I praksis ser det ut til å være slik at nettselskapene i de fleste tilfeller benytter tilknytningsgebyr ved tilknytning av små forbrukerkunder (typisk hytte- eller boligtilknytning).⁴⁹ Overfor større sluttbrukere og produsenter fastsettes vanligvis anleggsbidrag.⁵⁰ Dette fordi kostnadene ved tilknytning av disse kundene normalt overgår det standardiserte tilknytningsgebyret. I tillegg vil forholdene og kostnadene variere såpass mye fra tilknytning til tilknytning at anleggsbidraget er mer egnet enn tilknytningsgebyret. *Og her finner vi begrunnelsen for hvorfor anleggsbidraget kan sies å utgjøre avhandlingens kjerne. Når oppgaven har et produsentperspektiv, når temaet er kraftnettets tilknytningsregime og når det dreier seg om kostnadsfordelingen mellom nettselskap og produsent ved tilknytning av små vann- og vindkraftanlegg, er anleggsbidraget det sentrale.* (Anleggsbidraget gjennomgås nærmere i kapittel 3.1 og 3.2.)

2.4 Eksempel på nettilknytningsprosessen

For å illustrere nettilknytningsprosessen, følger en kort presentasjon av et tenkt vindkraftprosjekt i en kystkommune på vestlandet.⁵¹

Ivinden AS ønsker å bygge et lite vindkraftverk på Blåsebu på Vindøya. Vindkraftverket skal bestå av tre vindturbiner med en samlet installert effekt på 11 MW. Utvikling av prosjektet skal skje i samarbeid med lokale aktører og myndigheter. Kommunen er positiv til prosjektet. I kommuneplanen har de vedtatt å legge til rette for utbygging av vindkraft.

Ivinden må først sende NVE en såkalt melding, som er en tidlig varslings av prosjektet. Etter en høringsrunde mottar Ivinden et utredningsprogram der det beskrives hvilke utredninger de må gjennomføre før de kan sende konsesjonssøknad til NVE.⁵² Ivinden setter i gang utredning av en rekke forhold, blant annet konstruksjonen av selve anlegget, herunder lokalisering, vindressurser, vindmøllene, internt kabelanlegg, veier og plassering i terrenget. De må også foreta et kostnadsoverslag, klarere grunnerverv og vurdere

⁴⁹ For mer om nettilknytning av forbrukere, vises det til Valmot (2007).

⁵⁰ Opplysninger fremkommet i samtale med NVE.

⁵¹ Inspirasjon er hentet fra et prosjekt i Austevoll kommune i Hordaland med Hybrid Technology AS som tiltakshaver.

⁵² Anlegg med spenning over 1000 V krever konsesjon etter energiloven § 3-1. Behandlingen må samordnes med påkrevd behandling etter annet lovverk.

innvirkninger på miljø, natur og samfunn. Og de må sørge for nettilknytning. I den sammenheng kontakter Ivinden områdekonsesjonæren Rettpånett som foretar de nettmessige vurderinger. Produksjonen fra vindkraftverket må overføres via jordkabel til Rettpånetts eksisterende distribusjonsnett på Vindøya. Tilknytningspunktet vil bli i Nettvik, der kraften fases inn på en 22 kV høyspentlinje via en transformatorstasjon. Fra Nettvik vil kraften følge høyspentlinjen til Havnevik. Der utvides nettet til 66 kV og forbindes med fastlandet via et fjordspenn.

Etter Rettpånetts vurderinger er det tilstrekkelig kapasitet i det eksisterende nettet fra Havnevik, over fjordspennet og videre innover fastlandet. Men Rettpånett mener at linjen fra Nettvik til Havnevik har for liten kapasitet og må forsterkes. Linjen har så vidt tilstrekkelig kapasitet til å dekke det eksisterende overføringsbehovet i området og kan ikke ta imot ny produksjon. Rettpånett melder at Ivinden selv må finansiere, bygge og drive jordkabelen fra vindmøllene og frem til tilknytningspunktet i Nettvik. De viser til kontrollforskriften § 17-1 om at produksjonsrelaterte nettkostnader skal dekkes av produsenten. Ivinden må i tillegg dekke deler av kostnadene ved forsterkning av linjen fra Nettvik til Havnevik. Rettpånett viser til reglene om anleggsbidrag i kontrollforskriften § 17-5. Linjen fra Nettvik til Havnevik er en del av et radielt anlegg. Ivinden må dekke en forholdsmessig del av kostnadene ved forsterkningen, jf. § 17-5 tredje ledd. Anleggsbidraget vil komme på ca 2,5 millioner kroner. Dersom Ivinden ikke aksepterer vilkårene, vil Rettpånett nekte tilknytning. Ivinden synes det blir dyrt, men aksepterer. De har ikke noe annet valg dersom de vil ha prosjektet realisert. Til sammen blir kostnadene for interne kabler, jordkabelen frem til tilknytningspunktet og anleggsbidraget beregnet til ca 4,5 millioner kroner, noe som utgjør 10 prosent av de totale kostnadene ved vindkraftverket. Det er mer enn Ivinden i utgangspunktet hadde budsjettet med, men de velger likevel å satse, vel vitende om risikoen for at prosjektet blir ulønnsomt.

Ivinden utarbeider konsesjonssøknaden. Søknaden sendes NVE som sender søknaden videre ut på høring og innkaller til offentlig møte i kommunehuset. Etter en helhetlig vurdering av prosjektet gir NVE konsesjon. Endelig kan Ivinden feire. Det er fire år siden de satt i gang med prosjektet.

Avtalen med Rettpånett var helt nødvendig for at Ivindens prosjekt skulle lykkes. Uten adgang til nettet på akseptable vilkår kan ikke produksjonsprosjekter realiseres.

2.5 Overordnede formål og prinsipper for kraftsystemet⁵³

Mye av forklaringen på tilknytningsregimets utvikling og utforming, er å finne i formål og prinsipper som ligger til grunn for regelverket. Tilknytningsregimet er en del av reguleringen av kraftsystemet og må følgelig betraktes i lys av kraftsystemets overordnede formål og prinsipper.

De grunnleggende formålene for kraftsystemet fremgår av energilovens formålsangivelse i § 1-2. Det overordnede formål er å «sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte» under hensyntagen til allmenne og private interesser som blir berørt.

Kjernen i den samfunnsmessig rasjonelle utnyttelse loven gir anvisning på er samfunnsøkonomisk effektivitet.⁵⁴ Et utgangspunkt er at det ikke skal sløses med samfunnets knappe ressurser.⁵⁵ Disse skal utnyttes mest mulig effektivt. I forarbeidene til energiloven vektlegges en riktig ressursbruk samt en generell effektivisering av kraftsektoren. Det uttales således at lovens hovedmålsetting er å ivareta «hensynet til riktig ressursbruk i produksjon og fordeling av energi» samt «legge rettslig grunnlag for effektivisering av kraftmarkedet».⁵⁶

Enl. § 1-2 presiserer at en samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av energiressursene innebærer at allmenne og private interesser må ivaretas. I den grad slike interesser kan verdsettes økonomisk, omfattes de av begrepet samfunnsøkonomisk effektivitet,⁵⁷ men allmenne og private interesser omfatter mer enn økonomisk målbare verdier, såkalte ikke-økonomiske interesser, for eksempel hensynet til miljøet. Ifølge energilovens forarbeider hører «bl.a. vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv, landskap, fugletrekk, fisk, næringsliv samt det berørte lokalsamfunn og de berørte kommuner» til allmenne interesser.⁵⁸

⁵³ Kraftsystemet er komplekst. I utredningen *Vilkår for ny kraftproduksjon* (2007), ECON-rapport nr. 2007-097, uttales (side 3): «Utgangspunktet for utviklingen av kraftsektoren er altså uansett at det er relativt komplekse avveininger som skal gjøres: mellom nett, produksjon og forbruk, og mellom hensynene til miljø, forsyningssikkerhet og kostnadseffektivitet. I tillegg hører det med i bildet at prioriteringene og vektleggingene av ulike hensyn og de underliggende markedsforholdene forandrer seg over tid.»

⁵⁴ For en generell redegjørelse for begrepet samfunnsøkonomisk effektivitet, se for eksempel Johansen (1977).

⁵⁵ *Vassdrags- og energirett* (2002) side 658.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) side 83.

⁵⁷ *Vassdrags- og energirett* (2002) side 658.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) side 84 og Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) side 13.

Vi ser at lovens overordnede formål om samfunnsmessig rasjonell utnyttelse dekker mer enn begrepet samfunnsøkonomisk effektivitet. Også interesser som ikke kan verdsettes økonomisk kan trekkes inn, herunder miljøhensyn.

Energilovens formål vil være retningsgivende for tolkningen av bestemmelser gitt i loven selv eller i medhold av denne. Loven dekker flere virksomhetsområder som kan være svært forskjellige, se enl. § 1-1. Energilovens overordnede formål vil være av varierende relevans for de ulike virksomhetsområdene.

Flere av kraftsektorens virksomhetsområder er særskilt regulert. I det følgende rettes blikket mot formål og prinsipper for nettmonopolet. Dette fordi hovedtemaet for avhandlingen, nettilknytning, tilhører sektoren nettmonopol.

2.6 Formål og prinsipper for nettmonopol og nettilknytning

2.6.1 Innledende bemerkninger

Formål og prinsipper for nettmonopolet er angitt i energilovforskriften §§ 4-1 og 4-4 med hjemmel i energiloven § 4-1 annet ledd.⁵⁹

Formålet om et samfunnsmessig rasjonelt kraftsystem med hensyntagen til allmenne og private interesser, jf. enl. § 1-2, er gjentatt i enf. § 4-1. Videre utdypes det at formålet med nettreguleringen er å legge til rette for «en effektiv drift, utnyttelse og utvikling av elektrisitetsnett». Kostnadseffektivitet står altså sentralt. I energilovens forarbeider uttales det at å «sikre kostnadseffektiv drift av nettsystemer er et viktig mål for myndighetene».⁶⁰ I kontrollforskriften § 1-1 fremgår at reguleringen i tillegg skal legge grunnlag for «kontroll av nettvirksomheten som et naturlig monopol». Samlet sett ser vi at reguleringen av nettmonopolet har et dobbelt formål; sikre monopolkontroll og bidra til et effektivt kraftmarked.

For å realisere målet om et effektivt kraftmarked, er markedsadgang for aktørene helt sentralt. Prinsippet om markedsadgang er lagt til grunn i både energiloven og energilovforskriften, og er blant annet nedfelt i enf. § 4-4 bokstav d): Nettselskapene «skal sørge for markedsadgang for alle som etterspør nettjenester til ikke-diskriminerende og objektive punkttariffer og vilkår». Prinsippet kan spaltes i to. For det første må aktørene fysisk tilknyttes

⁵⁹ Bestemmelsene angir vilkår for og formål med omsetningskonsesjon som blant annet er nødvendig for alle netteiere, jf. enf. § 4-2 annet ledd.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) side 51.

nettet, og for det andre må betaling og vilkår for tilknytning og bruk ikke være til hinder for markedsadgangen. Vesentlig for den fysiske tilknytningen er om netteier har tilknytningsplikt, og videre om han kan pålegges å gjøre investeringer i nettet. Se punkt 2.6.2 om dette. Betaling for tilknytning og bruk av nettet, er et spørsmål om prising av netttjenester (tariffering). Prinsippene for tariffering behandles under punkt 2.6.3. (Det presiseres for ordens skyld at avhandlingens tema er nettilknytning, ikke bruken av nettet, selv om det i punkt 2.6.3 gis en generell gjennomgang av prinsippene for tariffering.)

2.6.2 Tilknytningsplikt og investeringsplikt

En tilknytningsplikt innebærer et pålegg for nettselskapene om å fysisk knytte kunder i området til nettet. Sett fra kundenes ståsted, sikres de en rett til nettilkobling. Den fysiske tilknytningen gir kundene adgang til markedet. I det følgende vil det drøftes om netteier har tilknytningsplikt overfor potensielle nettkunder. Det vil også drøftes om netteier har plikt til å gjøre investeringer dersom det er påkrevd for å sikre kunder nettilknytning. Bildet er noe ulikt for uttakskunder og produsenter. Fremstillingen blir derfor todelt. Først gjennomgås netteiers tilknytnings- og investeringsplikt overfor sluttbrukere, dernest ses det hen til produsenter.

Tilknytnings- og investeringsplikten utgjør en del av basen for kraftnettets tilknytningsregime. Dersom kundene ikke sikres rett til nett, hjelper det lite at den øvrige reguleringen av nettilknytning er velfungerende. En eventuell tilknytnings- og investeringsplikt kan dog ikke være ubetinget. Nettselskapene må kunne sette vilkår, herunder kreve at kunden er med på å finansiere tilknytningen. Anleggsbidrag og tilknytningsplikt/investeringsplikt må ses i lys av hverandre. Sammenhengen er formulert på følgende måte av NVE: «Nettselskapenes tilknytningsplikt motsvares med at nettselskapet kan sette visse vilkår for tilknytningen. Et slikt vilkår kan være krav om anleggsbidrag for å synliggjøre kostnadene ved tilknytningen og for å fordele kostnadene mellom kunden som skal tilknyttes og nettselskapets øvrige kunder.»⁶¹

Nettselskap med områdekonsesjon har leveringsplikt overfor sluttbrukere. Dette følger av energiloven § 3-3 første ledd: «Den som gis områdekonsesjon etter § 3-2 skal levere elektrisk energi til abonnentene innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for.» Leveringsplikten kan betraktes som motstykket til områdekonsesjonærens monopolstilling. Plikten kan spaltes i tre: Tilknytningsplikt, avregnings-/faktureringsplikt og plikt til å sørge for god

⁶¹ NVE-sak nr. 3/2007.

leveringssikkerhet.⁶² Enl. § 3-3 innebærer altså en lovfesting av områdekonesjonærens tilknytningsplikt overfor sluttbrukere. Bestemmelsen pålegger også netteier en investeringsplikt. Netteier må utføre de nettinvesteringer som er påkrevd for å oppfylle leveringsplikten. Det er uomstridt at enl. § 3-3 pålegger netteier både tilknytningsplikt og investeringsplikt. Enl. § 3-3 gjelder dog ikke overfor produsenter. Dette følger klart av ordlyden da det er tale om å «levere» elektrisk energi til «abonnentene».

Spørsmålet blir om det på annet grunnlag kan oppstilles tilknytnings- og investeringsplikt overfor produsenter og hvordan det i så fall utledes. Det er naturlig å starte med tilknytningsplikten og deretter se på investeringsplikten.

NVE har i sin praksis lagt til grunn at en produsent ikke kan nektes tilknytning dersom han dekker anleggskostnadene:⁶³

«Nettselskap har i tråd med regelverket plikt til å tilby alle som ynskjer det tilgang til kraftmarknaden på ikkje-diskriminerande og objektive tariffar og vilkår (jf. § 4-4 bokstav d i energilovforskrifta). *Det følger dermed at alle produsentar som ynskjer det skal tilknyttast nettet, såframt produsenten betalar for kostnadene som følgjer av tilknytning og bruk av nettet* [min kursivering]. Plikta til å gi tilgang til nettet må dermed sjåast i samband med gjeldande regelverk for utforming av tariffar.»

NVE har utdypet begrunnelsen:⁶⁴

«Det heter i § 4-4 bokstav d) første punktum i energilovforskriften av 7. desember 1990 nr. 959 at "Konesjonæren skal sørge for markedsadgang for alle som etterspør nettjenester til ikke-diskriminerende og objektive punktтарiffer og vilkår." Det følger av denne bestemmelsen at selv om leveringsplikten ikke gjelder så er netteier pliktig til å la en kraftprodusent knytte seg til nettet og derigjennom sikre kraftprodusenten markedsadgang.»

En tilknytningsplikt overfor produsenter kan utledes av netteiers plikt til å sørge for markedsadgang på ikke-diskriminerende og objektive tariffar og vilkår, jf. enl. § 4-4 d). (Mer om denne bestemmelsen i neste punkt.) Det har vært noe omtvistet om dette kan kalles en tilknytningsplikt, men denne diskusjonen lar jeg ligge. Det sentrale er at netteier ikke kan nekte produsenter tilknytning så lenge produsenten er villig til å dekke tilknytningskostnadene.

En forutsetning for tilknytningsplikten er at det foreligger tilstrekkelig ledig kapasitet i det eksisterende overføringsnettet.⁶⁵ Dagens regelverk gir ikke

⁶² Brev fra departementet til NVE av 12. august 1993. Se også *Vassdrags- og energirett* (2002) side 671.

⁶³ NVE-sak nr. 25/2005.

⁶⁴ NVE-sak nr. 17/2002.

⁶⁵ En forutsetning om ledig kapasitet fulgte av tidligere bestemmelser i enl. § 4-3 nr. 2 og enl. § 4-4 b). Bestemmelsenes ordlyd ble endret fra «ledig kapasitet» til «markedsadgang»,

myndighetene hjemmel til å pålegge netteier å foreta forsterkninger i nettet for å kunne tilknytte produsenter. Det gjelder altså ingen investeringsplikt overfor produsenter.⁶⁶

Etter dagens regelverk gjelder altså en tilknytnings- og investeringsplikt overfor sluttbrukere, jf. energiloven § 3-3. Overfor produsenter gjelder en tilknytningsplikt ved at netteier plikter å sørge for markedsadgang, jf. energilovforskriften § 4-4 bokstav d), men ingen investeringsplikt. Bakgrunnen for denne forskjellsbehandlingen mellom forbrukere og produsenter er at regelverket er utformet med et forbrukerperspektiv. Tilgang til elektrisk kraft blir ansett å være en grunnleggende rettighet for forbrukerne. Det er imidlertid viktig å huske på at kraften må produseres før den kan forbrukes. Uten tilstrekkelig kraftproduksjon vil ikke forbrukernes behov kunne dekkes. Forskjellsbehandlingen er derfor ikke åpenbar.

NVE har vurdert å innføre en lovforankret investeringsplikt for netteier overfor produsenter. Utredningen *Investeringsplikt?* (2007) er et sentralt dokument i så måte. Der vurderes en mulig fremtidig plikt for netteier til å gjennomføre nettinvesteringer for å tilrettelegge for ny kraftproduksjon.

Utredningen gir en gjennomgang av gjeldende rett, og konkluderer med at netteier i dag ikke kan pålegges å forberede og heller ikke gjennomføre konkrete nye nettinvesteringer i forbindelse med tilknytning av produsenter. I utredningen vurderes behovet for en investeringsplikt. Dagens inntektsrammeregulering blir ansett å ikke gi klare incentiver til å foreta nettinvesteringer for å tilknytte ny produksjon. Når netteier heller ikke har investeringsplikt, «vil det åpenbart være en del tilfeller der nye nett er ønskelig, men ikke blir realisert».⁶⁷ Utredningen konkluderer med at manglende nettinvesteringer kan forhindre ny produksjon og at det er behov for å innføre en investeringsplikt overfor produsenter.

NVE foreslår en investeringsplikt som gjelder på alle nettnivå for alle nettselskap og som kan spaltes i tre underplikter; plikt til å foreta utredninger, plikt til å søke om konsesjon og plikt til å foreta selve investeringen. Nett-

uten at det skulle medføre noen realitetsforandring. Forutsetningen om ledig kapasitet ble således videreført. Dette følger av Ot.prp. nr. 56 (2000-2001), side 27, der det presiseres at «endringen ikke er noen nydanning, men en oppdatering av bestemmelsen i samsvar med praksis og kraftmarkedets virkemåte».

⁶⁶ NVE har ved flere anledninger kommet til samme konklusjon; netteier har ikke investeringsplikt overfor produsenter. Jf. for eksempel utredningen *Investeringsplikt?* (2007).

⁶⁷ Utredningen side 22.

selskapet må også sørge for å koordinere nettinvesteringene, herunder tilpasse seg produksjonstiltakenes utvikling. En eventuell investeringsplikt bør ifølge utredningen utformes som en pliktbestemmelse med unntaksmulighet. Målet med plikten vil være å legge til rette for ny kraftproduksjon gjennom å sikre at samfunnsmessig rasjonelle nettinvesteringer gjennomføres.

Jeg presiserer at ovennevnte er hentet fra en utredning. Veien fra utredningsstadiet frem til lovfesting av en eventuell investeringsplikt overfor produsenter er lang. Mer om investeringsplikten i punkt 6.4.2, der behovet for en slik plikt drøftes. Se også punkt 5.4 om tilknytnings- og investeringsplikt etter dansk rett og punkt 6.2.3 om adgang til nettet etter EØS-retten.

2.6.3 Prinsipper for tarifferingen av nettmonopolet

En tilknytningsplikt for nettselskapene overfor forbrukskunder og produsenter, er ikke alene tilstrekkelig til å sikre aktørene markedsadgang. Det er i tillegg nødvendig at betalingen for tilknytning og bruk av nettet er regulert på en tilfredsstillende måte. Vi er da over i tarifferingen av nettmonopolet, i punkt 1.2 omtalt som kostnadsfordelingen i nettet.

Begrepet tariffer leder tankene først og fremst hen til den løpende nettleien, men begrepet favner videre enn som så. En definisjon av «tariffer» er gitt i kontrollforskriften § 1-3 og energilovforskriften § 4-4 bokstav d) annet ledd: «Med tariffer forstås alle priser og annen økonomisk godtgjørelse som konsesjonæren fastsetter for tilknytning til og bruk av elektriske anlegg.»

Når en nettkunde kobler seg til og gjør bruk av et nettselskaps fysiske anlegg og tjenester, gir det nettselskapet grunnlag til å kreve betaling fra kunden. Nettselskapets rett til å tariffere er fastslått i energilovforskriften § 4-4 bokstav d) andre ledd første punktum: «Konsesjonæren fastsetter tariffene.» Det er begrensningene i nettselskapets rett til å tariffere som må påvises. Disse rettslige begrensningene må ha lovforankring, men vil typisk være forskriftsbestemmelser og konsesjonsvilkår. Viktige rammer er blant annet å finne i kontrollforskriften del V om tariffer.⁶⁸

Tariffreglene styrer hvordan nettselskapets inntekter skal tas inn fra de ulike grupper av nettkunder. Hovedskillet blant kundegruppene går mellom uttakskunder og innmatingskunder. Et grunnleggende spørsmål er hvilke prinsipper som skal legges til grunn for fordelingen av nettutgifter på nettkundene. Kundegruppene kan ha direkte motstridende interesser i tarifferingsomgangen. Tariffreglene er, forenklet sagt, et forsøk på å finne den

⁶⁸ *Energiloven med kommentarer* (2004) side 134.

mest hensiktsmessige fordelingen av utgifter i nettet. Det finnes ikke noe fasitsvar på hva som er det optimale. Det vil bero på hvilke interesser man ønsker å ivareta.

Etter enf. § 4-4 bokstav d) skal tariffene utformes slik at de i størst mulig grad gir «signaler om effektiv utnyttelse og effektiv utvikling av nettet».⁶⁹ I dette ligger at tariffen skal kommunisere økonomiske signaler til nettkundene slik at de kan bidra til en effektiv nettutnyttelse. Det optimale for å oppnå effektivitet vil være en fullt ut kostnadsbasert fordeling, der kundene må dekke alle kostnader de påfører nettet. En slik fordeling vanskeliggjøres, for ikke å si umuliggjøres, av svært høye faste kostnader i nettet. Mange kostnadsposter kan ikke henføres til bestemte kundegrupper eller kunder. I tillegg setter praktiske og administrative forhold grenser for hvor store individuelle hensyn som kan tas ved tariffingen. Administrasjonskostnadene vil øke jo mer individuelt tilpasset tariffene er.

En type kostnad som kan tilbakeføres til bestemte kundegrupper eller kunder, i alle fall til en viss grad, er visse investeringskostnader. Utgifter nettselskapet påføres ved nytilknytninger eller kundeinitierte forsterkninger, kan i mange tilfeller henføres den kunden eller kundegruppen som krever tilknytningen eller forsterkningen.

Selv om en investeringskostnad kan henføres til en kunde eller kundegruppe, er det ikke dermed sagt at dette bør gjøres. Hensynet til en rettferdig fordeling kan trekke i motsatt retning av hensynene til kommunikasjon av økonomiske signaler og effektivitet. Kostnadene ved å knytte kunder til nettet kan variere betydelig fra tilknytning til tilknytning. Det er ikke uten videre rettferdig at kundene må dekke individuelle tilknytningskostnader når det for nettkostnader ellers ikke er mulig å gjennomføre en fullt ut kostnadsbasert fordeling.

Ved nettilknytning av småprodusenter av fornybar kraft gjør det seg gjeldende ytterligere momenter som trekker i motsatt retning av en fullt ut kostnadsbasert fordeling. Det er nemlig slik at tilknytning av småproduksjonsanlegg vil kunne gagne en større krets av nettkunder. Det anses å være gunstig at det i et nettområde er størst mulig grad av balanse mellom produksjon og uttak. Man kan også trekke det lenger, og si at småkraft og vindkraft gagnar alle forbrukskunder i Norge ved at kraftforsyningen gjøres et hakk mer fornybar.

⁶⁹ Det samme følger av kontrollforskriften § 13-1 bokstav d).

Tariffene skal være «ikke-diskriminerende og objektive» og kan bare differensieres etter «objektive og kontrollerbare kriterier basert på relevante nettforhold», jf. enf. § 4-4 d) og gjentatt i kontrollforskriften § 13-1 bokstav c) og e). Dette omtales ofte som nøytralitetsprinsippet. Tariffene må ikke utformes slik at kostnader urettmessig veltes over på enkeltkunder eller kundegrupper.⁷⁰ Dersom det gjøres, vil det innebære diskriminering.⁷¹

Det at tariffene skal være ikke-diskriminerende og objektive åpner i utgangspunktet for et bredt spekter av hensyn det kan ses hen til. Differensieringsregelen setter imidlertid klare rammer for hvilke hensyn som er relevante: Tariffene kan bare differensieres ut ifra relevante nettforhold, det vil si forhold av betydning for kostnads- og tapsforholdene og kapasitetsutnyttelsen i nettet. Hvilke forhold som er relevante vil variere fordi nettaps- og kostnadsforholdene er forskjellige fra nettområde til nettområde. I NVE-sak nr. 55/2003 uttalte NVE seg om forståelsen av begrepet relevante nettforhold:

«Som relevante nettforhold regnes ofte forholdet mellom kundens energi- og effektuttak, nett- eller spenningsnivå, overføringskvalitet etc., men også forhold som gjelder måling, avregning og fakturering. Kostnader som vedrører håndteringen av kundene benevnes vanligvis kundespesifikke kostnader. Kundespesifikke kostnader er etter NVE sin vurdering å anse som et relevant nettforhold, og oppfyller samtidig kravene til objektivitet og kontrollerbarhet.»

NVE godtok i saken differensiering basert på ulike kundespesifikke kostnader.⁷²

Nøytralitetsprinsippet medfører at det ved tarifferingen av nettmonopolet ikke må differensieres mellom ulike kraftkilder; det skal være nøytralitet med hensyn til type kraft. Dette begrunnes med at tariffens hovedoppgave er å dekke kostnadene i nettet. Miljøhensyn er ikke et relevant hensyn. Dersom det skal satses på fornybar kraft, må man slik regelverket er i dag ta i bruk andre virkemidler enn tariffene, for eksempel støtteordninger eller prioritering av

⁷⁰ *Energiloven med kommentarer* (2004) side 135.

⁷¹ En diskrimineringsvurdering vil bestå av tre trinn. Første trinn er å vurdere om det foreligger sammenlignbare situasjoner. Neste trinn er å vurdere om det foreligger et tilfelle av diskriminerende forskjellsbehandling. Siste trinn er å ta stilling til hvorvidt det foreligger objektive rettfærdiggjøringsgrunner for forskjellsbehandling. Jf. Nesdam (2007) side 299-302.

⁷² NVE godtok lavere fastledd i nettleien for såkalte e-kunder. Dette fordi informasjon, måleravlesning, fakturering og betaling for disse kundene skjedde over internett, og dermed medførte lavere kostnader for nettselskapet enn et tradisjonelt kundeforhold. I *Energiloven med kommentarer* (2004), side 135, stiller forfatterne seg skeptiske til om det i saken var tale om relevante «nettforhold» i kontrollforskriftens forstand og etterlyser en presisering av forskriften.

fornybar kraft i konsesjonsbehandlingen. Poenget er at nettreguleringen ikke skal brukes som investeringsincentiv. Fordelingen av nettkostnadene skal ikke påvirkes av politiske målsettinger om økt utnyttelse av fornybare ressurser. I Danmark gjelder et mindre strengt nøytralitetsprinsipp. Miljøhensyn er et relevant hensyn i dansk tariffregulering.⁷⁵

2.7 Problemer ved nettilknytning av småprodusenter

Fremstillingen har til nå vært generell og omfattet både uttakskunder og innmatingskunder. Fra nå av vil fokus rettes mot småprodusenter av vann- og vindkraft.

I punkt 1.3 ble det redegjort for hvordan reguleringen av kraftnettet kan deles i tre trinn; fysisk tilknytning, bruk/kapasitet og handel/marked. En observasjon er at trinn én om nettilknytning har fått mindre oppmerksomhet enn de andre trinnene. I tillegg er det slik at den reguleringen som er om nettilknytning, er utformet med et sluttbrukerperspektiv. Den fysiske tilknytningen er en helt nødvendig forutsetning for de neste to trinnene, for at produsentene skal kunne bruke nettet og handle i markedet, men har likevel blitt «glemt».

Et spørsmål det er naturlig å stille, er om det manglende fokuset på den fysiske tilknytningen av småprodusenter har ført til at regelverket på området henger etter. For å kunne vurdere dette, må først tilknytningsregimet for småprodusenter gjennomgås nærmere. Jeg har valgt å dele fremstillingen i to; fordelingen av nettilknytningskostnader og andre problemområder.

En viktig del av tilknytningsregimet, er *fordelingen av nettilknytningskostnader*. Dette er temaet i kapittel 3. Ved nettilknytning av småproduksjonsanlegg viser praksis at anleggsbidrag i stor grad er avgjørende for kostnadsfordelingen mellom netteier og produsent. Anleggsbidraget vil følgelig være en viktig del av de økonomiske forutsetningene for et småproduksjonsprosjekt. Anleggsbidraget gjennomgås i punkt 3.1 og 3.2. For å få et fullstendig bilde av fordelingen av nettilknytningskostnader, må det også ses hen til støtteordninger på området. Dersom småproduksjonsprosjekter mottar støtte kan det veie opp for høye tilknytningskostnader. Punkt 3.3 tar for seg støtteordninger for produsenter av fornybar kraft.

En rekke forskjellige spørsmål kan oppstå ved nettilknytning av småprodusenter. Fordelingen av tilknytningskostnader er ikke det eneste forholdet

⁷⁵ Se kapittel 5 om tilknytningsregimet i Danmark.

som kan skape vanskeligheter. Avhandlingens kapittel 4 tar for seg *utvalgte problemområder vedrørende nettilknytningen*. Problemsituasjonene har det til felles at de synliggjør et behov for forbedring av dagens regelverk. Til sammen vil kapittel 3 og kapittel 4 gi et helhetlig bilde av tilknytningsregimet for småprodusenter.

For å kunne foreta vurderinger av tilknytningsregimet for småprodusenter, er det fornuftig å ha noe å sammenligne det med. I kapittel 5 ses det hen til det danske tilknytningsregimet. Sideblikket til Danmark vil gi et sammenligningsgrunnlag, samt være en kilde til inspirasjon som kan gi ideer til forbedringer av det norske regelverket.

I kapittel 6 foretas vurderinger av tilknytningsregimet for småprodusenter av vann- og vindkraft. Etter å ha gjennomgått det norske tilknytningsregimet, presentert utvalgte problemsituasjoner og foretatt sammenligninger med Danmark, er forholdene lagt til rette for dette. Kapitlet begynner med en gjennomgang av EØS-rettens betydning for norsk regulering av nettilknytning av småprodusenter. Dersom norske myndigheter ønsker å endre dagens tilknytningsregime, er det nemlig ikke fritt frem. EØS-retten setter skranker for hvilke endringer som kan gjøres. Etter å ha gjennomgått de EØS-rettslige skranker, vil jeg undersøke om dagens tilknytningsregime svarer til de politiske visjoner og målsettinger på området. Dernest vil jeg foreta en hensiktsmessighetsvurdering av dagens tilknytningsregime, og i forlengelsen av det komme med forslag til endringer. Avslutningsvis løftes fremstillingens fokus opp et hakk, og jeg ser på behovet for innføring et eget tilknytningsregime for småprodusenter.

3 Anleggsbidragsordningen

3.1 Anleggsbidraget – bakgrunnsinformasjon

3.1.1 Definisjon

Kontrollforskriften § 1-3 definerer anleggsbidrag som:

«Beregnet investeringstilskudd ved tilknytning av en ny kunde eller ved forsterkning av nettet til en eksisterende kunde.»

Anleggsbidrag fra nettkunder til nettselskapene utgjør en del av tarifferingen av nettmonopolet. Det følger av definisjonen i kontrollforskriften § 1-3 og energilovforskriften § 4-4 bokstav d) annet ledd omtalt ovenfor: «Med tariffer forstås alle priser og annen økonomisk godtgjørelse som konsesjonæren fastsetter for tilknytning til og bruk av elektriske nettanlegg». Anleggsbidrag er en økonomisk godtgjørelse for tilknytning til elektriske nettanlegg.⁷⁴

Anleggsbidraget skiller seg fra den alminnelige tariffen (nettleien). Forskjellen mellom nettleie og anleggsbidrag kan illustreres som følger: Nettselskapets totale utgifter samles i en stor pott. Nettselskapet fordeler utgiftspotten på kundene gjennom den løpende nettleien. Det er grenser for størrelsen på potten. Selskapets årlige inntektsramme fastsatt av NVE utgjør beløpets tak. Anleggsbidraget er av en annen karakter enn nettleien. Det som skjer er at nettselskapets utgifter i forbindelse med en bestemt tilknytning ikke går inn i utgiftspotten, men avkreves nettkunden direkte. Anleggsbidraget er et engangsbeløp som skal dekke en konkret kostnad.⁷⁵

3.1.2 Hensyn bak anleggsbidragsordningen

Samfunnsmessig rasjonalitet er energirettens overordnede formål, jf. energiloven § 1-2.⁷⁶ For tarifferingen av nettmonopolet vil kostnadseffektivitet

⁷⁴ Se *Vassdrags- og energirett* (2002) side 733: «Definisjonen omfatter klart nok anleggsbidrag».

⁷⁵ Alternativet til anleggsbidrag er at nettselskapet krever dekning for sine investeringer gjennom kf. § 8-5. Mer om det i punkt 3.2.2.

⁷⁶ Se punkt 2.5.

og målet om en rettferdig fordeling av nettkostnadene stå sentralt.⁷⁷ Hensynene bak anleggsbidragsordningen må ses i lys av disse formål. Grovt sett kan hensynene bak anleggsbidraget plasseres under en av to hatter; kommunikasjon av økonomiske signaler eller rettferdig fordeling av kostnader.

Alternativet til anleggsbidrag er at tilknytningskostnadene går inn i nettselskapets samlede utgiftspott og fordeles på selskapets kundemasse. Dersom tilknytningskostnadene pulveriseres på denne måten, vil kundene miste det prissignalet som ligger i anleggsbidraget. Et effektivt kraftsystem forutsetter at brukerne av nettet i størst mulig grad må dekke de kostnadene de påfører den totale kraftforsyningen. Et anleggsbidrag tilsvarende de konkrete kostnadene ved en tilknytning vil gi et riktig prissignal til kunden ved at investeringskostnaden blir synliggjort. Produsenten blir oppmerksom på kostnadene ved å knytte seg til nettet, og kan ut ifra dét ta valget mellom tilknytning og ikke-tilknytning. Det er selvsagt en forutsetning at kunden har tilstrekkelig informasjon om hva nettkostnadene vil beløpe seg til før han tar en beslutning.

Anleggsbidrag kan videre fungere som et lokaliseringssignal. Produsentene blir oppmerksomme på kostnadsforskjeller mellom tilknytning ulike steder i nettet. Lave tilknytningskostnader vil være et incentiv for produsenten i planleggingsfasen. Dersom nettselskapet ikke krever anleggsbidrag, vil lokaliseringssignalet ikke komme med i kalkylen. Produsenten vil ikke ta hensyn til hvor det er gunstigst å etablere seg netteknisk sett, og kan komme til å bygge anlegg der tilknytningskostnadene er høyest. Samfunnsmessig vil det være lite rasjonelt.

Anleggsbidrag vil ofte være en mer kostnadsriktig fordeling enn pulverisering av utgiftene. For kundene vil det føles rettferdig at den som påfører nettselskapet utgifter også må dekke dem. Men rettferdighetssynspunktet kan også tale mot anleggsbidrag. For det første er det slik at praksis vedrørende anleggsbidrag varierer fra nettselskap til nettselskap. Og for det andre er den ledige kapasiteten i det eksisterende overføringsnettet ulik fra område til område. Det kan føles urettferdig at én produsent må betale et høyt anleggsbidrag mens en annen produsent slipper unna med et svært lavt bidrag eller ikke noe overhodet. To like anlegg blir dermed behandlet ulikt fordi overføringsnettet til det ene nettselskapet tilfeldigvis trenger mye påkostning og fordi selskapet har en streng praksis ved fastsettelse av anleggsbidrag.

⁷⁷ Se punkt 2.6.3.

Som tariffer generelt, må anleggsbidraget være nøytralt: Anleggsbidraget må være ikke-diskriminerende og objektivt og kan bare differensieres etter objektive og kontrollerbare kriterier basert på relevante nettforhold. Regelverket er likt for alle produsenter, og skiller for eksempel ikke mellom fornybar og ikke- fornybar kraftproduksjon. Miljøhensyn er ikke et relevant hensyn. Det kan settes spørsmålsteget ved om dagens regulering av anleggsbidrag bidrar til en mest mulig samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av ressursene. Man kan tenke seg regler om nettilknytning som favoriserer fornybar kraftproduksjon. Slik er det i Danmark der nettilknytning av produsenter av fornybar energi er særskilt regulert.⁷⁸

Anleggsbidraget kan tjene som eksempel på hvordan overordnede formål og prinsipper for kraftsystemet gjør seg gjeldende på et mer avgrenset område. Som en oppsummering kan det fastslås at anleggsbidraget skal bidra til en samfunnsmessig rasjonell ressursbruk. I vurderingen av hva som er samfunnsmessig rasjonelt, vil en rekke hensyn spille inn. De sentrale hensyn bak anleggsbidraget er kommunikasjon av økonomiske signaler og en kostnadsriktig fordeling. Miljøhensyn er ikke et relevant hensyn.

3.1.3 Kontrollforskriften

Den nærmere rettslige reguleringen av anleggsbidraget er gitt i kontrollforskriften § 17-5. Reglene må være i samsvar med formål og prinsipper for kraftsystemet, nettmonopolet og tariffingen av nettet, jf. enl. § 1-2, enf. §§ 4-1, 4-4 d) og kf. § 13-1. Både energiloven og energilovforskriften er trinnhøyere enn kontrollforskriften, og vil gå foran ved en eventuell motstrid.

Noen hevder at § 17-5 ikke bare må leses i lys av ovennevnte formål og prinsipper, men at bestemmelsen er en presisering, et utslag, av disse. Det er etter min mening å trekke det noe langt. Sikkert er det imidlertid at formålene og prinsippene er avgjørende for reguleringen av anleggsbidraget. Man kan si at de utgjør anleggsbidragets grunnmur, mens den nærmere reguleringen, reisverket, er gitt i kf. § 17-5.

Før 1999 var anleggsbidraget ikke regulert i forskrift. Nettselskapene forholdt seg til anbefalinger og retningslinjer utarbeidet av NVE.⁷⁹ Første sett

⁷⁸ Se kapittel 5 om tilknytningsregimet i Danmark.

⁷⁹ Ikke bare anleggsbidraget, men all regulering av nettselskapenes inntekter, tredjepartsadgang til nettet og tariffer skjedde frem til 1999 gjennom ulike retningslinjer. Bestemmelser vedrørende inntektsregulering, tredjepartsadgang og tariffing, som nå

med retningslinjer er av juni 1991.⁸⁰ Anleggsbidrag er nevnt i retningslinjenes punkt 2.5: «Det skal gis utførlige opplysninger om prinsipper for behandling av tilknytningsavgifter, anleggsbidrag o.l.». Retningslinjene ble gjennom 90-tallet bearbeidet og utvidet. Tidlig på 90-tallet hadde netteierne stor frihet ved innkrevning av anleggsbidrag. Det ser man av retningslinjene av 1992⁸¹ punkt 3.1 der det står følgende om anleggsbidrag: «Anleggsbidrag kan være et tjenlig virkemiddel ved nyanlegg til å gi brukerne signaler om kostnader i nettene, men det skal ikke benyttes på en slik måte at det systematisk fjerner all økonomisk risiko. NB! Prinsipper for bruk av anleggsbidrag skal gå frem av regnskapene – jfr. NVEs retningslinjer om årsoppgjør.» Med retningslinjene av 1997⁸² fulgte langt mer detaljerte regler om anleggsbidrag.

Kontrollforskriften kan sies å være en videreføring av de tidligere retningslinjer. Grunnen til at NVE gikk fra retningslinjer til forskriftsregulering var hovedsakelig at retningslinjenes rettsmessig status var uklar. Det kunne spørres om retningslinjene i realiteten var bindende forskrifter og ikke veiledende retningslinjer. Betegnende er retningslinjene av 1993⁸³ der ble slått fast at «[r]etningslinjene gir på noen områder pålegg til omsetningskonsesjonærer som er netteiere, mens det på andre områder gis anbefalinger.» Like betegnende er innledningskapittelet til NVE-retningslinjer (1997): «Når spesielle forhold tilsier det kan NVE gjøre unntak fra bestemmelsene i disse retningslinjene.» Mot slutten av 90-tallet ble det ryddet opp i hjemmelsgrunnlaget. Retningslinjene ble besluttet omgjort til forskrifter. Kontrollforskriften kom i stand ved at tidligere retningslinjer så å si ble omarbeidet til forskriftstekst. Det er derfor ingen forarbeider til den opprinnelige kontrollforskriften. Dette kan være uheldig. Videre bærer kontrollforskriften på enkelte punkter preg av å være omarbeidede retningslinjer, hvilket også kan

finnes i kontrollforskriften, er i stor grad videreføring av bestemmelser i de tidligere retningslinjene. Jf. *Energiloven med kommentarer* (2004) side 16.

⁸⁰ Retningslinjer for energiverk om årsoppgjør, åpningsbalanse m.v. Norges vassdrags- og energiverk, 1991 (NVE-retningslinjer (1991)).

⁸¹ Retningslinjer for beregning av overføringstariffer i sentral- regional- og distribusjonsnett. Norges vassdrags- og energiverk, 1992 (NVE-retningslinjer (1992)).

⁸² Retningslinjer for beregning av overføringstariffer. Norges vassdrags- og energiverk, 1997 (NVE-retningslinjer (1997)).

⁸³ Retningslinjer for beregning av overføringstariffer. Norges vassdrags- og energiverk, 1993 (NVE-retningslinjer (1993)). Tilsvarende formulering går igjen i retningslinjene av 1995 og retningslinjene av 1994.

være uheldig. Større krav til grundighet må stilles til en forskrift enn et sett retningslinjer.

Kontrollforskriften trådte i kraft 1. april 1999. Forskriftens § 15-4 gjaldt anleggsbidrag. Kontrollforskriften ble revidert i 2001.⁸⁴ Dagens § 17-5 ble da tilføyd. Revideringen innebar utvidet anvendelsesområde for anleggsbidraget og en økning i størrelsen på det enkelte anleggsbidrag nettselskapene kan kreve. En viktig grunn til endringene var et vedtak av Olje- og energidepartementet i en klagesak («Hurumsaken»)⁸⁵. Vedtaket foranlediget et pålegg fra departementet til NVE om å endre reglene om anleggsbidrag.

I forbindelse med en revisjon av kontrollforskriftens del V i 2005, kom NVE med et nytt forslag til § 17-5 som ville ha medført nokså store endringer i reguleringen av anleggsbidraget. Under høringsrunden ble det avdekket en del negative konsekvenser av forslaget. NVE så seg derfor nødt til å trekke forslaget.⁸⁶

Ettersom den rettslige reguleringen av anleggsbidraget kun oppstiller rammer, vil forvaltningspraksis og nettselskapenes praksis gi viktige bidrag ved tolkningen av kf. § 17-5 og fastleggelsen av reglene for innkrevning av anleggsbidrag.

3.1.4 Forvaltningspraksis

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er underlagt Olje- og energidepartementet (OED) med ansvar for å forvalte vann- og energiresursene i landet. NVE er blant annet ansvarlig for å overvåke kraftsystemet og kraftmarkedet. Dels er NVE gitt forskriftskompetanse, dels treffer direktoratet enkeltvedtak, og dels forbereder det saker for OED. Primærkompetanse etter energiloven er lagt direkte til OED, se enl. § 2-2 første ledd. Departementet har forskriftsmyndighet, jf. enl. § 7-6, og er tillagt en tilsyns- og kontrollfunksjon, jf. enl. § 7-1. Kompetansen etter de fleste bestemmelsene er delegert til NVE, jf. delegasjonsvedtak i brev fra OED til NVE av 23. august 2006 og energilovforskriften § 7-1.⁸⁷ NVEs forskriftskompetanse følger av enf. § 7-1. Kontrollforskriften er gitt i medhold denne bestemmelsen.

⁸⁴ Jf. Forskrift 17. desember 2001 nr. 1486 om endring i forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og overføringstariffer.

⁸⁵ *Energiloven med kommentarer* (2004) side 60.

⁸⁶ Se NVE-dokument 20/2005 side 5.

⁸⁷ OED har instruksjonsadgang overfor NVE. «Hvis et organ har delegert avgjørelsesmyndighet til et annet, vil det ha adgang til å instruere om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves.» Graver (2002) side 180.

NVE skal se til at reglene i kontrollforskriften blir overholdt. Tilsyns- og kontrollfunksjonen er forankret i enl. § 7-1, gjentatt i enf. § 7-2 og delegert fra OED til NVE ved vedtaket av 23. august 2006. I kraft av at det er NVE som har gitt kontrollforskriften, utarbeider direktoratet rundskriv om hvordan forskriften er å forstå. I tillegg har NVE i medhold av enf. § 7-3 og kf. § 18-1 myndighet til å gi de pålegg som er nødvendige for gjennomføring av kontrollforskriftens bestemmelser. Kontrollforskriften angir rettslige rammer for nettselskapenes tariffing. Nettselskapene er selv ansvarlige for å fastsette tariffer som er i samsvar med gjeldende regelverk. Oppstår det uenighet vedrørende tariffingen, kan NVE treffe avgjørelse i saken. Dersom en kunde er ilagt et anleggsbidrag han mener er i strid med regelverket, kan han altså sende saken til NVE for behandling. Direktoratets avgjørelser vil være enkeltvedtak som kan påklages til OED, jf. kf. § 18-4.

NVEs vedtak i saker og forespørsler er lett tilgjengelige. Vedtakene legges ut på direktoratets nettsider. NVEs praksis gir et viktig bidrag til forståelsen av reglene om anleggsbidrag. Praksisen kan i tillegg ha rettskildemessig relevans og vekt. Vekten vil avhenge av hvor ensartet, utbredt og langvarig praksisen er.

3.1.5 Nettselskapenes praksis

De rettslige rammene for nettselskapenes tariffing overlater et spillerom til nettselskapene når det gjelder den nærmere utformingen av tariffene. Nettselskapenes praksis kan derfor være av betydning ved tolkningen og fastleggelsen av reglene om anleggsbidrag. Praksisens rettskildemessige vekt vil variere med hvor ensartet, utbredt og langvarig den er.

Nettselskapene har som konsesjonærer plikt til å føre internkontroll, jf. enl. §7-1 annet ledd.⁸⁸ Nettselskapet skal selv påse at anlegg, drift og virksomheten for øvrig oppfyller de krav som følger av loven, forskriftene og konsesjonsvilkårene. Enl. § 7-1 tredje ledd hjemler en informasjonsplikt overfor myndighetene.

Energibedriftenes Landsforening (EBL) utarbeider veiledere til bruk for nettselskapene. Det foreligger en helt fersk veileder for beregning av anleggsbidrag

⁸⁸ Generelt kan det registreres en tendens til økte krav til selskapenes internkontroll. Et godt eksempel er The Sarbanes-Oxley Act (SOX), vedtatt av Kongressen i USA i 2002 som følge av finansskandalene i Enron og WorldCom. SOX stiller svært strenge krav til internkontroll for alle selskaper som er notert på børs i USA. Det antas at SOX vil påvirke kravene til internkontroll også utenfor USA. Det vises til foredrag av Ellen Bru Solberg under Solstrandseminaret 2007, det årlige bergenske petroleumsrettsymposium.

ved tilknytning av produksjon.⁸⁹ Dersom EBLs veiledere danner grunnlaget for en ensartet, utbredt og tilstrekkelig langvarig praksis hos nettselskapene, vil veilederen indirekte få rettskildemessig betydning. Dagens veileder er for ny til å ha en slik betydning, men den vil kunne belyse tolkningen av reglene om anleggsbidrag.

NVE og OED har vurdert om NVE selv bør utarbeide veiledere for beregning av anleggsbidrag. De har trukket den konklusjon at det ikke ville være heldig ettersom veilederens rettskildemessige status kunne bli uklar. NVE ser det som lite ryddig at et og samme organ utarbeider både forskrift og veileder.

Også i Danmark utarbeider kraftsektorens bransjeorganisasjon veiledere om tariffing.⁹⁰ Før en veileder utgis, blir den forelagt tilsynsmyndigheten, Energitilsynet, som behandler den i møte. Dersom Energitilsynet ikke kommer med bemerkninger, vil det være en formodning for at veilederen etter tilsynets oppfatning ligger innenfor regelverkets rammer. NVE har vurdert en tilsvarende ordning, men har kommet til at det mest ryddige er å ikke få seg forelagt EBLs veiledere, med samme begrunnelse som for hvorfor NVE selv ikke utarbeider veiledere. EBLs veiledere står dermed på fritt grunnlag.

3.2 Reguleringen av anleggsbidraget

3.2.1 Kontrollforskriften § 17-5

§17-5. Anleggsbidrag

Nettselskapene kan fastsette et anleggsbidrag for å dekke anleggskostnadene ved nye nettilknytninger eller ved forsterkning av nettet til eksisterende kunder.

Anleggsbidrag ved forsterkning av en tilknytning kan beregnes når kunden krever økt kapasitet eller kvalitet som utløser behov for forsterkning. Anleggsbidraget skal beregnes ut fra kostnadene som følger av kundens tilknytning til nettet.

Når en tilknytning som beskrevet i første og annet ledd utløser forsterkninger i radielle fellesanlegg kan en forholdsmessig andel av disse kostnadene inngå i anleggsbidraget.

Ved investeringer i maskete nett kan anleggsbidrag kun fastsettes i ekstraordinære tilfeller.

Anleggsbidrag skal fastsettes uavhengig av kundens forventete energiuttak og kan maksimalt settes til anleggskostnad for anlegget minus tilknytningsgebyr.

Anleggskostnad settes lik nødvendige kostnader ved tilknytningen eller forsterkningen, inklusive timeverk for personell, maskiner og utstyr.

⁸⁹ EBL-veileder produksjon (2007).

⁹⁰ Veiledere utarbeides av Dansk Energi som tilsvarende norske EBL.

Nettselskapet kan fordele anleggsbidraget mellom kunder som blir tilknyttet på tidspunktet for ferdigstillelse av anlegget og kunder som blir tilknyttet på et senere tidspunkt, men senest innen ti år etter ferdigstillelse av anlegget. Fordelingen kan skje i form av en etterberegning av anleggsbidraget, når nye kunder bli tilknyttet eller ved at nettselskapet forskutterer investeringskostnadene og fastsetter anleggsbidraget andelsvis overfor de kunder som etter hvert blir tilknyttet nettet.

Nettselskapet skal på forhånd informere kunden om innkreving av, og beregningsgrunnlaget for, anleggsbidraget.

Kontrollforskriften § 17-5 er en materiell bestemmelse som gir de nærmere rammer for nettselskapenes adgang til å fastsette anleggsbidrag. Bestemmelsen medfører ingen delegasjon av vedtaksmyndighet fra NVE til nettselskapene.

Nettselskapene kan kreve anleggsbidrag fra alle kunder, både uttakskunder og produsenter. Denne fremstillingen har produsenter for øyet, nærmere bestemt småprodusenter av vann- og vindkraft. Når «kunder» brukes menes derfor småprodusenter. Det er imidlertid slik at reglene om anleggsbidrag er utformet med et sluttbrukerperspektiv. Anleggsbidraget har også blitt mest praktisert overfor uttakskunder. Denne praksisen gir et viktig bidrag til forståelsen av anleggsbidragsordningen. I det følgende vil det derfor ses hen til praksis overfor både uttakskunder og produsenter.

3.2.2 «Kan»-bestemmelse

Et viktig aspekt ved kf. § 17-5 er at den oppstiller en mulighet for nettselskapene til å fastsette anleggsbidrag. Bestemmelsen sier at «[n]ettselskapene *kan...* [min kursivering]», ikke at nettselskapene skal. Det er altså opp til hvert enkelt nettselskap å avgjøre om det vil kreve dekning for sine investeringer gjennom anleggsbidrag eller ikke. Alternativet er å kreve investeringene dekket gjennom kontrollforskriften § 8-5, hvor det kompenseres for nettselskapets investeringer gjennom økt inntektsramme. Investeringene vil da pulveriseres og veltes over på selskapets kundemasse gjennom økt nettleie.

En skranke for valgfriheten i kontrollforskriften § 17-5 følger av forskriftens § 17-1 første ledd som gjelder *produksjonsrelaterte nettanlegg*. Bestemmelsen definerer produksjonsrelaterte nettanlegg som «kraftledninger og andre nettanlegg der hovedfunksjonen er overføring av kraft fra tilknyttet produksjonsanlegg til nærmeste utvekslingspunkt i nettet». Det fremgår av ordlyden at anleggets hovedfunksjon er det avgjørende ved klassifisering av et nettanlegg som produksjonsrelatert eller ordinært. I et rundskriv har NVE

presisert at hovedfunksjonen bestemmes ut ifra en helhetsvurdering, og at det er hovedfunksjonen per i dag som er avgjørende.⁹¹

I rundskrivet viser NVE til sin praksis i tidligere saker der de «som en hovedregel har tatt utgangspunkt i at dersom anlegget ville vært tilsvarende kostnadmessig dimensjonert både med og uten innmating av produksjon, er anleggets hovedfunksjon å anse som et ordinært nettanlegg. I motsatt fall er anlegget å regne som produksjonsrelatert nettanlegg. Dette gjelder imidlertid ikke dersom anlegget ville vært dyrere kostnadmessig dimensjonert uten innmating av produksjon.» Momenter som vektlegges i vurderingen av om et anlegg er produksjonsrelatert eller ikke, vil være kostnader ved anlegget, dets faktiske funksjon og teknisk/økonomisk dimensjonering.

Det følger av rundskrivet at produksjonsrelaterte nettanlegg normalt vil være enkeltkomponenter, eventuelt anlegg av radiell karakter, men normalt ikke maskete nett.⁹² Dette støttes av en oppsummering av høringsuttalelser og forskriftstekst der NVE uttaler at «bestemmelsen fortsatt kun skal gjelde for enkeltkomponenter og enkeltlinjer».⁹³

Det er intet vilkår etter kf. § 17-1 at produksjonsrelaterte nettanlegg bare kan tjene én kunde. En kraftlinje med for eksempel fem småprodusenter og én forbruker, vil ha som hovedfunksjon å føre kraft fra «produksjonsanlegg til nærmeste utvekslingspunkt i nettet», jf. § 17-1. Kraftlinjen vil være et produksjonsrelatert nettanlegg.

«Kostnadene ved produksjonsrelaterte anlegg skal dekkes av produsenten og ikke inngå i tariffgrunnet for uttak», jf. § 17-1 første ledd. Det har blitt hevdet, blant annet av NVE og EBL,⁹⁴ at § 17-1 lest i sammenheng med § 17-5 medfører en plikt for nettselskapene til å kreve produsentene for anleggsbidrag for kostnadene ved oppføring eller forsterkning av produksjonsrelaterte nettanlegg. Dette kan ikke være riktig. Kf. § 17-1 medfører kun at produsenten må dekke kostnadene ved produksjonsrelaterte nettanlegg. Det kan gjøres via et anleggsbidrag, men også ved at produsenten yter en fast årlig leie eller for egen regning bygger og driver det produksjonsrelaterte nettanlegget. Den faste årlige leien kan for eksempel være en tilleggstariff som produsenten betaler over et antall år og som til sammen vil dekke investeringskostnadene ved det produksjonsrelaterte nettanlegget. Ut ifra §§ 17-1 jf. 17-5 kan det således ikke

⁹¹ NVE-rundskriv EMP 1/2006.

⁹² Se punkt 3.2.4 om de ulike nettstrukturer for forklaring av begrepene maskete og radielle nett.

⁹³ NVE-dokument 20/2005.

⁹⁴ Se NVE-utredningen *Investeringsplikt?* (2007) side 6 og EBL-veileder produksjon (2007) side 5.

utledes noen plikt for nettselskapene til å kreve inn anleggsbidrag fra produsenter. Anleggsbidrag er kun en mulighet.

Kf. § 17-1 er sentral for tarifferingen av produsenter. Regelen om at kostnadene ved produksjonsrelaterte nettanlegg skal dekkes av produsenten kan skape problemer. Mer om slike problemsituasjoner i punkt 4.4.

En annen skranke for valgfriheten i kf. § 17-5 følger av de grunnleggende prinsipper for utforming av tariffer. Etter enf. § 4-4 d)⁹⁵ er nettselskapene forpliktet til å sørge for markedstilgang for alle som etterspør netjtjenester til «ikke-diskriminerende og objektive punkttariffer og vilkår», jf. første ledd. Differensiering av tariffene kan kun skje «etter objektive og kontrollerbare kriterier basert på relevante nettforhold», jf. annet ledd. Dette innebærer at et nettselskaps praksis vedrørende anleggsbidrag må være konsekvent. To identiske nettilknytninger skal behandles likt. Dette gjelder både avgjørelsen av om anleggsbidrag overhodet skal kreves inn og utmålingen av anleggsbidraget. Det er viktig å merke seg at objektiviteten og ikke-diskrimineringen gjelder i forhold til nettselskapets egen praksis, ikke i forhold til andre nettselskapers praksis.

Hva er så objektive og kontrollerbare kriterier basert på relevante nettforhold? Anleggsbidraget skal beregnes ut ifra de faktiske kostnadene ved tilknytningen, se punkt 3.2.6. Allerede det utgjør en differensiering som må sies å være objektiv og ikke-diskriminerende. Annen differensiering kan bare begrunnes ut ifra hvordan tilknytningen vil påvirke tapsforholdene i nettet, jf. «relevante nettforhold». Hvorvidt en tilknytning vil være gunstig eller ugunstig for tapsforholdene i nettet, kommer an på de konkrete nettforholdene og vil variere fra område til område. Balanseforholdet mellom forbruk og produksjon i det enkelte nettområde vil være avgjørende. En produksjonstilknytning kan i noen tilfeller føre til økt netteffektivitet, og i andre tilfeller redusert netteffektivitet. At det skal tas hensyn til tilknytningens påvirkning på nettet følger også av at tariffene i størst mulig grad utformes slik at de gir «signaler om effektiv utnyttelse og effektiv utvikling av nettet», jf. enf. § 4-4 bokstav d) annet ledd.

Som nevnt i punkt 2.6.3 skal tarifferingen av nettmonopolet være nøytral med hensyn til type kraft. Dette begrunnes med at tariffens hovedoppgave er å dekke kostnadene i nettet, ikke fungere som et investeringsincentiv. Det vil for eksempel ikke være i orden dersom nettselskapet konsekvent krever anleggsbidrag fra små vannkraftverk, men aldri fra vindmølleanlegg. Mange

⁹⁵ Gjentatt i kf. § 13-1 bokstav c) og e).

interessante situasjoner kan tenkes. Vil det for eksempel være i orden om nettselskapet konsekvent krever produsentene for anleggsbidrag tilsvarende 50 prosent av anleggskostnadene? Trolig ikke ettersom rabatten i kroner og øre vil variere med størrelsen på anleggskostnadene. En slik differensiering kan ikke begrunnes med relevante nettforhold og vil bryte med nøytralitetsprinsippet.

Ytterligere et moment er tidsaspektet. Et nettselskap må kunne endre praksis over tid uten at det skal medføre brudd på prinsippet om objektivitet og ikke-diskriminering. Det kan ikke være slik at nettselskapet er låst til tidligere praksis. Generelt må det være slik at jo større endringen er, jo lengre må tidsrommet være for at endringen aksepteres. Hvorvidt endringen er i kundenes favør eller ufavør vil også spille inn. En endring til det mindre byrdefulle for produsenter som ønsker tilknytning, vil lettere aksepteres enn en endring til det mer byrdefulle. Dette har med forutberegnelighet å gjøre. En økning i anleggsbidraget kan komme som en lei overraskelse på produsenten som har lagt et lavere beløp til grunn i sitt kostnadsoverslag. En reduksjon i bidraget vil derimot ikke stikke kjepper i hjulene for prosjektet, snarere tvert imot. Selv om en praksisendring i produsentens favør lettere vil aksepteres, må det også i disse tilfellene være visse grenser. Det kan føles urimelig for den som har betalt et høyt anleggsbidrag at nettselskapet endrer sin praksis like etter betalingen slik at neste produsent slipper betydelig billigere unna. Derfor kan heller ikke enhver endring i nye kunders favør godtas. Akkurat hvor grensen går for hvilke praksisendringer som aksepteres og hvilke som ikke aksepteres, er vanskelig å si, både med hensyn til tidsaspektet og endringenes størrelse. NVEs vedtakspraksis gir ingen klare føringer, verken praksis overfor produsenter eller praksis overfor sluttbrukere.⁹⁶

Ettersom kf. § 17-5 er av fakultativ karakter, kan praksisen vedrørende anleggsbidrag variere fra nettselskap til nettselskap. Store variasjoner kan være uheldig. Når det gjelder produsenter, fører kf. § 17-1 til at det er mindre rom for variasjon; kostnadene ved produksjonsrelaterte nettanlegg må i sin helhet dekkes av produsenten. Om dette skjer ved anleggsbidrag, fast årlig leie eller at produsenten står for bygging og drift av anleggene, er ikke avgjørende. Nettselskapet har således en viss fleksibilitet ved utformingen av avtaler om nettilknytning av produsenter.

⁹⁶ I NVE-sak nr. 4/2007 argumenterte klager med at det var «første gang det er praktisert anleggsbidrag for boligfelt i Mo i Rana som vi kjenner til». Saken dreide seg imidlertid om manglende informasjon om anleggsbidraget, ikke praksisendring. Innkrevning av anleggsbidrag var fast praksis hos netteier, men nettkunden kjente ikke til praksisen.

Der det kan oppstå uheldige forskjeller i nettselskapenes praksis overfor produsenter, er høyere opp i nettet i anlegg som ikke defineres som produksjonsrelaterte nettanlegg. Kostnadene ved forsterkning av slike anlegg kan bli betydelige. Nettselskapene har ingen plikt til å kreve at produsenten dekker dette, og praksis omkring anleggsbidrag kan dermed variere. Det kan synes å være behov for regler som fører til en mer ensartet praksis. En obligatorisk bestemmelse med pålegg om eller forbud mot å kreve anleggsbidrag ville ha løst dette problemet. I forslaget til ny § 17-5 fra 2005 var bestemmelsen formulert som et påbud; som en «skal»-bestemmelse. Høringsinstansene var splittet i synet på endringen. Mange var positive fordi de mente det ville føre til en mer enhetlig praksis. En del nettselskap var skeptiske og mente innkrevningen av anleggsbidrag måtte tas med utgangspunkt i lokale forhold, og derfor være opp til hvert enkelt nettselskap.

3.2.3 I hvilke situasjoner kan anleggsbidrag kreves inn?

Anleggsbidrag kan fastsettes ved to anledninger; ved nettilknytning av ny kunde og ved forsterkning av nettet til en allerede tilknyttet kunde, jf. kf. § 17-5 første ledd. Nettselskapet må investere i ny overføringskapasitet uavhengig av om tiltaket gjennomføres som følge av det ene eller det annet. Regelverket skiller derfor ikke mellom de to situasjonene.

Kf. § 17-5 første ledd er noe uheldig formulert, jf. passusen «ved forsterkning av nettet til eksisterende kunder». Formuleringen «eksisterende kunder» er flertydig. Det som menes er at kunden allerede er tilknyttet nettet. En bedre formulering kunne for eksempel være «ved forsterkning av det eksisterende nettet til allerede tilknyttede kunder» eller bare «ved forsterkning av en eksisterende tilknytning». Sistnevnte formulering vil i tillegg harmonere med begrepsbruken i kf. § 17-4.

Hva som utgjør *nye tilknytninger* er normalt uproblematisk å fastsette. En typisk situasjon er der et nytt produksjonsanlegg, en vindmølle eller et småkraftverk, tilknyttes nettet. Da må det bygges nye nettanlegg, eksempelvis kraftledninger og transformatorstasjoner. Det er verdt å merke seg at anleggsbidrag fastsettes for hver enkelt tilknytning. Én juridisk person kan ha flere anlegg og kan således måtte betale flere anleggsbidrag.

NVEs vedtak i NVE-sak nr. 36/2004 gir et noe spesielt eksempel på en nytilknytning. Et mikrokraftverk ble tilkoblet nettet i samme punkt som et allerede tilknyttet uttak. Dette ble regnet som en nytilknytning av både NVE og OED. Departementet fremholdt at «selv om man kun har et tilknytningspunkt til nettet, så vil ikke dette automatisk medføre at man kun har én kunde

bak dette punktet. I denne saken har man to kunder, en innmatingskunde og en uttakskunde.» Hver enkelt forbruker og hver enkelt produsent som er tilknyttet overføringsnettene regnes som en kunde i kraftmarkedet og må betale hver sin tariff til netteier. Første gangs tilknytning av hver enkelt kunde regnes som nytilknytning, og det kan fastsettes anleggsbidrag eller tilknytningsgebyr.

Dersom en kunde ønsker å koble seg til nettet igjen etter å ha vært frakoblet en periode, har det i forvaltningspraksis blitt regnet som en nytilknytning. I NVE-sak nr. 15/2006 uttaler NVE at «[f]ordi anlegget har vært frakoblet, vil dette være å betrakte som en nytilknytning i forhold til regelverket.»

Forsterkning av nettet vil være aktuelt ved forandring i produksjonen til allerede tilknyttede kunder. Tilfellet kan være at en produsent bestemmer seg for å utvide produksjonen. En vindkraftprodusent ønsker for eksempel å doble antall vindturbiner. Dersom kapasiteten i det eksisterende nettet sprenges som følge av produksjonsøkningen, må det foretas forsterkninger.

Det må sondres mellom forsterkninger (nyinvesteringer) og fornyelser (reinvesteringer).⁹⁷ Av § 17-5 annet ledd følger at anleggsbidrag bare kan kreves «når kunden krever økt kapasitet eller kvalitet som utløser behov for *forsterkning* [min kursivering]». Indirekte følger at reinvesteringer ikke kan finansieres gjennom anleggsbidrag. Anleggsbidrag kan ikke kreves i forbindelse med alminnelig fornyelse eller uskiftning av eksisterende linjenett, herunder utvidelser som utløses av den alminnelige forbruksøkning. Bare forsterkninger forårsaket av kundens økte behov utløser anleggsbidrag. Det er således tale om et vilkår om årsakssammenheng mellom kostnadene ved forsterkning av nettet og kundens krav om kvalitets- eller kapasitetsøkning. Når det kreves anleggsbidrag for forsterkninger, må det vurderes om deler av endringen utgjør en fornyelse av eksisterende anlegg. I forvaltningspraksis fra NVE opereres det med en hovedregel om at investeringen som er anleggsbidragsberettiget er lik kapasitetsøkning, resten (fornyelse av eksisterende kapasitet) er å anse som reinvestering. Et eksempel er NVE-sak nr. 25/2006 der det ble hengt opp en ny 600 meter lang ledning parallelt med den eksisterende. NVE uttalte: «Dette er ingen reinvestering, men en forsterkning av eksisterende linje.» Det er lett å være enig.

NVEs vedtakspraksis viser at nettselskapene ikke alltid skiller mellom reinvestering og nyinvestering slik at anleggsbidraget blir for høyt. Et eksempel på dette er NVE-sak nr. 24/2007, som riktignok gjaldt overfor uttakskunder. I saken kom NVE til at nettselskapet «også inkluderer reinvesteringer i grunn-

⁹⁷ Begge begrepsparene benyttes i forvaltningspraksis. Jeg velger derfor å gjøre det samme.

laget for anleggsbidraget». NVE ba derfor nettselskapet om å gjøre en ny beregning av grunnlaget for anleggsbidraget der alle kostnader som var å anse som reinvesteringer ble utelatt.

Regler om beregningen av anleggsbidrag ved forsterkninger er gitt i kf. § 17-5 annet ledd annet punktum, se punkt 3.2.6 om prinsipper for anleggsbidragets beregning.

3.2.4 De ulike nettstrukturer

Ved nytilknytninger eller når en tilknyttet kunde krever økt kapasitet eller kvalitet, kan det utløse behov for forsterkninger i ulike deler av det eksisterende nettet. Reglene om anleggsbidrag kan være ulike for ulike deler av nettet. Det skyldes at anleggsbidraget varierer med den såkalte nettstrukturen. Det må sondres mellom strukturene kundespesifikke nettanlegg, radielle fellesanlegg og maskete nett. I dette punktet gis en forklaring av nettstrukturene, først tekniske definisjoner og dernest forklaring av begrepene slik de skal forstås i kontrollforskriftens § 17-5. I neste punkt, punkt 3.2.5, vil reglene om anleggsbidrag for de ulike strukturene gjennomgås.

Nettstrukturen varierer med hvilket nivå i nettet man befinner seg på; sentral-, regional- eller distribusjonsnivå.⁹⁸ På de høyere spenningsnivåene, i sentral- og regionalnettet, er nettet i hovedsak masket. Teknisk kan maskete nett sammenlignes med motorveier med flere filer. Kraften kan ta forskjellige «ruter» mellom to vilkårlige punkt i nettet. Kraften velger minste motstands vei. Dersom en overføringslinje i et masket nett faller ned, stopper ikke trafikken av den grunn. Kraften vil ta en alternativ «rute».

På de lavere spenningsnivåer, på distribusjonsnettnivå, er nettet både masket og radielt. En radial er en linje som går fra fordelingsnettet ut til en kunde og ender der. Kraften kan kun ta én rute frem til sluttkunden. Man kan sammenligne radialer med blindveier. Dersom det blir feil på radialen, vil kundens nettforbindelse bryte sammen.

Selv om nettet normalt er masket på de høyere spenningsnivåer, er det ikke alltid slik. Det er radielle nett på sentral- og regionalnivå.⁹⁹ Det er heller ikke slik at nettet alltid er radielt på lavere spenningsnivåer. Det er maskete nett på distribusjonsnivå.

Fastsettelse og beregning av anleggsbidrag varierer med nettstrukturen, ikke med nettnivået. I kf. § 17-5 brukes uttrykkene «radielle fellesanlegg» og

⁹⁸ Se Hammer (1999), side 95, note 109.

⁹⁹ For eksempel er sentralnettet nord for Ofoten radielt.

«maskete nett». Bestemmelsen nevner ikke eksplisitt «kundespesifikke nettanlegg», men begrepet brukes i forvaltningen og § 17-5 første og annet ledd omhandler i realiteten slike anlegg. Nå følger en gjennomgang av hvordan begrepene kundespesifikke nettanlegg, radielle fellesanlegg og maskete nett er å forstå i § 17-5s forstand.

Kundespesifikke nettanlegg er anlegg der kunden er eneste bruker og kalles også enebrokeranlegg eller den direkte tilknytning. Komponentene blir valgt ut ifra kundens behov for kapasitet. Et kundespesifikt anlegg vil være av radiell karakter, det vil si bestå av en radial fra fellesnettet ut til kunden.

Kundespesifikke nettanlegg vil normalt befinne seg på distribusjonsnivå. Dog er det slik at produsenter og større sluttbrukere kan være koblet direkte til regional- eller sentralnettet og dermed regnes som deler av disse.

Radielle fellesanlegg er anlegg som betjener flere kunder innenfor et avgrenset nettområde. Det finnes ingen definisjon i regelverket. Ut ifra begrepet å dømme, «radielle fellesanlegg», skulle man tro at slike anlegg teknisk sett måtte være radielle, det vil si bestå av en radial. I praksis er det ikke alltid slik. NVE har gjennom vedtakspraksis lagt til grunn at radielle nett kan forstås som «nettanlegg som kun forsyner en ”avgrenset og identifiserbar kundegruppe”, uten at disse kriteriene skal forstås som absolutte og uttømmende».¹⁰⁰ Et kjennetegn ved radielle fellesanlegg er at «anlegget framstår som en radiell streng mot overliggende nett.»¹⁰¹ Men dette er ikke noe absolutt krav etter NVEs praksis. Dermed kan et nettanlegg teknisk sett være masket, men likevel bli definert som et radielt fellesanlegg. Det kan settes spørsmålsteget ved denne praksisen, noe jeg kommer tilbake til nedenfor.

Radielle fellesanlegg må avgrenses nedad mot kundespesifikke nettanlegg, og oppad mot maskete nett. Grensen nedad er enklest å trekke og synes ikke å by på problemer i praksis. I kundespesifikke anlegg vil kunden være eneste bruker. For at det skal være tale om et radielt fellesanlegg, må det være mer enn én bruker. Grensen oppad er mer problematisk. Det enkleste er å definere maskete nett, og si at nett som ikke er masket, er radielle fellesanlegg (forutsatt at nettet heller ikke er kundespesifikt).

NVE legger til grunn at *maskete nett* er nett der det ikke er mulig entydig å henføre nytten av en nettinvestering til en klart avgrenset gruppe.¹⁰²

¹⁰⁰ NVE-sak nr. 23/2003.

¹⁰¹ NVE-sak nr. 17/2002.

¹⁰² Foredrag av NVE under Norges Energidager, seminar avholdt i Oslo 17. og 18.oktober 2007.

Forståelsen innebærer at den tekniske karakteristikken av et masket nett ikke gjelder fullt ut. Det betyr at et nettanlegg teknisk sett kan være masket, men likevel defineres som et radielt fellesanlegg. Det betyr også at et nettanlegg som teknisk sett ikke er masket, likevel vil kunne defineres som masket. Jeg mener det er betenkelig at den tekniske definisjonen fravikes uten at det er presisert i forskriftsteksten. NVEs forståelse av maskete nett i § 17-5 er heller ikke gjort lett tilgjengelig på annen måte. Tvert imot opererer NVE med vage grensedragninger når de treffer enkeltvedtak. Dette illustreres av følgende uttalelse i en klagesak: «NVE har ikke etablert entydige kriterier for når et nettanlegg skal oppfattes som et radielt fellesanlegg og når nettet skal oppfattes som et masket nett.»¹⁰³ Fravikelsen av de tekniske definisjoner og vag grensedragning er uheldig, særlig tatt i betraktning at bestemmelsen ikke bare skal leses av profesjonelle parter, men også av småprodusenter og forbrukere. At NVE ikke opererer med en entydig grense mellom maskete og radielle nett, men kun kommer med fragmentariske uttalelser, gjør bildet rotete. Eksempler på fragmentariske uttalelser gjengis i det følgende.

«NVE har bl.a. lagt til grunn at radielle fellesanlegg er nettanlegg som forsyner et boligfelt og i noen tilfeller høyspenningsnettet som forsyner nettstasjonen [ved boligfeltet, min tilføyelse]. Det ligger også i dette at radielle fellesanlegg avgrenses til nettanlegg som ligger ett til to nettnivå høyere enn kundens uttaksnivå.»¹⁰⁴ Over dette vil nettet klassifiseres som masket. Hvorvidt nettet teknisk sett er masket eller radielt, er altså ikke avgjørende. Videre har NVE lagt til grunn at «de overføringsanlegg som inngår i sentralnettet skal oppfattes som maskete nett.»¹⁰⁵ Som nevnt er deler av sentralnettet av radiell karakter.

I henhold til NVEs praktisering av kf. § 17-5, ser man at det ikke er avgjørende hvorvidt et nettanlegg teknisk sett er masket eller radielt. Det er mulig NVEs forståelse fører til hensiktsmessige resultater, men rettslig sett er praksisen uheldig ettersom begrepenes tekniske definisjoner fravikes uten at det presiseres i forskriften. Uheldighetene kan for eksempel unngås ved å innta definisjoner av begrepene slik de skal forstås i § 17-5.

I forskriftsforslaget til ny § 17-5 fremsatt i 2005¹⁰⁶, ble det avgrenset og konkretisert hvilke felles nettanlegg som skulle tas med i beregningen av an-

¹⁰³ NVE-sak. nr. 23/2003.

¹⁰⁴ OED i brev av 18.11.2005 der de sluttet seg til NVEs vurdering i NVE-sak nr. 23/2003.

¹⁰⁵ Se NVE-dokument 11/2005 side 27.

¹⁰⁶ NVE-dokument 11/2005.

leggsbidraget. Begrunnelsen var nettopp at det hadde «vist seg vanskelig å avgjøre når nettet er å anse som ”masket” eller som et ”radielt fellesnett” slik dette er omtalt i eksisterende forskriftsbestemmelse.»¹⁰⁷ Forskriftsforslaget møtte som nevnt motbør og ble trukket i sin helhet, men forsøket på å trekke klarere grenser vitner om et behov for begrepsavklaring av radielle fellesanlegg og maskete nett.

Det er vanskelig å ha klart for seg de ulike strukturene i nettet. At strukturene går på tvers av nettnivåene kompliserer saken ytterligere. En løsning er, som nevnt tidligere, å ta inn definisjoner av kundespesifikke nettanlegg, radielle fellesanlegg og maskete nett slik uttrykkene skal forstås i § 17-5. Grunnen til at begrepene ikke er definert per i dag, er et ønske om en mest mulig funksjonsbasert klassifisering.¹⁰⁸ Med klare definisjoner av strukturene, vil det være fare for at anlegg faller inn under gal definisjon i forhold til anleggets funksjon. Kan hende vil aktørene tilpasse anlegg for å få det inn under en bestemt definisjon dersom de anser det gunstig. Slik tilpasning er uheldig. Uten definisjoner er det enklere å opprettholde en mest mulig funksjonsbasert klassifisering og samtidig unngå tilpasning fra aktørenes side.

På tross av dette bør det etter min mening tas inn definisjoner av nettstrukturene i kontrollforskriften. Definisjonene ligger ikke i dagen, og det vil være til hjelp for aktørene å ha lett tilgjengelig forklaringer av begrepene. Særlig gjelder dette småprodusenter og forbrukere som ofte har begrensede ressurser til å orientere seg i et komplisert regelverk. Hensynet til en mest mulig funksjonsbasert klassifisering kan ivaretas ved å ta inn et forbehold, for eksempel en hjemmel for NVE til å fravike definisjonene på bakgrunn av en helhetsvurdering av anleggets funksjon.¹⁰⁹

3.2.5 Reglene om anleggsbidrag i de ulike nettstrukturer

Reglene om anleggsbidrag varierer med nettstrukturen. I *kundespesifikke nettanlegg* kan netteier kreve anleggsbidrag for alle kostnader ved oppføringer og forsterkninger. Det følger av kontrollforskriften § 17-5 første ledd som taler om «anleggsbidrag for å dekke anleggskostnadene» ved nytilknytninger og forsterkninger av nettet. Ingen begrensninger oppstilles for hvilke kostnader

¹⁰⁷ Forskriftsforslagets side 27.

¹⁰⁸ Opplysninger fremkommet i samtale med NVE.

¹⁰⁹ NVE har allerede en generell adgang til å dispensere fra kontrollforskriften, se kontrollforskriften § 18-2.

som kan tas med. Normalt er fastsettelsen av anleggsbidrag for kundespesifikke nettanlegg uproblematisk. Regelverket er klart: Netteier kan kreve fullt anleggsbidrag for kostnader ved oppføring og forsterkning av anlegg med kunden som eneste bruker. I praksis kan spørsmål oppstå der det brukes standardkomponenter, men der det ikke finnes komponenter som akkurat dekker kundens effektbehov. Dersom kunden er eneste bruker og anlegget så langt som mulig er dimensjonert etter hans effektbehov, er det rimelig at kunden ikke får noe fradrag selv om kapasiteten til standardkomponentene overstiger hans behov.¹¹⁰

At netteier må kreve produsenter for alle kostnader ved kundespesifikke nettanlegg følger også av kf. § 17-1. Kundespesifikke anlegg som skal tjene produsenter vil alltid være produksjonsrelaterte. Dette fordi anlegget per definisjon kun tjener én kunde, og når denne kunden er en produsent, vil anlegget være produksjonsrelatert. Kostnadene ved produksjonsrelaterte anlegg skal dekkes av produsenten, jf. § 17-1 første ledd, for eksempel ved betaling av anleggsbidrag.

Når en tilknytning utløser behov for forsterkninger i *radielle fellesanlegg*, kan en «forholdsmessig andel av disse kostnadene inngå i anleggsbidraget», jf. § 17-5 tredje ledd.

NVEs praksis er at produsenten betaler ut ifra den andelen av kapasitetsøkningen han legger beslag på. Eventuell ledig kapasitet dekkes av nettselskapet. Kunden skal betale andelsmessig etter sine faktiske effektbehov (installert effekt). Kunden skal ikke betale for kapasitet utover hans behov, selv ikke ledig kapasitet som følge av at nettselskapet har brukt standard komponenter.¹¹¹ Se punkt 3.2.6 om prinsipper for beregningen av anleggsbidraget.

I NVE-sak nr. 23/2003 fremholdt netteier at det dreide seg om «bygging av nytt nett», ikke forsterkninger i det eksisterende radielle nettet. Fordi «§ 17-5, tredje ledd, omhandler forsterkning», mente netteier at bestemmelsen ikke kom til anvendelse i det aktuelle tilfellet. NVE var uenig med den begrunnelse at «selv om det i § 17-5 brukes uttrykk som ”nye nettilknytninger” og ”forsterkninger” er dette klart ikke å forstå som at investeringer i nettanlegg til nye kunder skal håndteres annerledes enn investeringer for å øke kapasiteten i

¹¹⁰ Jf. for eksempel NVE-sak nr. 34/2007 der NVE uttaler: «Gitt at en kunde er eneste bruker og anlegget er dimensjonert etter kundens effektbehov, har han ikke krav på å få anleggsbidraget justert som følge av at kapasiteten til standardkomponentene overstiger hans behov.»

¹¹¹ NVE-sak nr. 17/2002.

eksisterende anlegg.» NVEs vedtak ble påklaget til OED. Departementet sluttet seg til NVEs vurdering.¹¹² «Etter departementets syn må § 17-5 tredje ledd tolkes i lys av bestemmelsens første ledd, hvor tilknytning er beskrevet som nye nettilknytninger og forsterkninger av nettet.» Jeg er enig med klageren i at § 17-5 tredje ledd lest isolert, kan se ut til kun å gjelde forsterkninger og ikke nye nettilknytninger. Men jeg slutter meg til NVE og OED om at § 17-5 tredje ledd må leses i lys av resten av bestemmelsen. Slik lest er det rimelig klart at tredje ledd omfatter både nytilknytninger og forsterkninger. For å unngå all tvil, kunne dette ha blitt presisert, for eksempel ved å tilføye «nyinvesteringer» i tredje ledd.¹¹³

I *maskete nett* kan anleggsbidrag «kun fastsettes i ekstraordinære tilfeller», jf. § 17-5 fjerde ledd.

Ordlyden tilsier at bestemmelsen må anvendes med varsomhet, jf. «ekstraordinære tilfeller». I praksis har adgangen etter § 17-5 fjerde ledd til å fastsette anleggsbidrag aldri blitt benyttet. Blant netteiere kan det spores en viss misnøye med at anleggsbidrag i praksis ikke kan kreves for investeringer i maskete nett.¹¹⁴ Bakgrunnen for den snevre adgangen til å kreve anleggsbidrag i maskete nett, er at det er vanskelig å henføre nytten av slike anlegg til enkeltkunder. Mens en nettfosterkning i radielle fellesnett vil ha betydning for en avgrenset og definerbar kundegruppe, vil en forsterkning av et masket nett være gunstig for en mer ubestemt gruppe kunder. NVE legger jo nettopp til grunn at maskete nett er nett der det ikke er mulig entydig å henføre nytten av en nettinvestering til en klart avgrenset gruppe, jf. gjennomgangen av de ulike nettstrukturer i punkt 3.2.4. Det blir svært vanskelig å fastsette anleggsbidrag som reflekterer en rettferdig fordeling av kostnadene i maskete nett. En bedre fordeling får man dersom anleggskostnadene dekkes via den løpende nettleien.

Dersom det ikke dreier seg om et ekstraordinært tilfelle, slik at netteier ikke kan fastsette anleggsbidrag i medhold av § 17-5, har produsenten anledning til å yte anleggsbidrag på frivillig basis. En annen sak er hvor sannsynlig slike «gaver» er.

Ettersom bestemmelsen i fjerde ledd ikke har vært anvendt i praksis, er det vanskelig å si noe nærmere om fastsettelsen av anleggsbidrag for kostnader i

¹¹² OEDs vurdering av 18.11.2005.

¹¹³ Ordlyden i tredje ledd ville da ha blitt: «Når en tilknytning som beskrevet i første og annet ledd utløser forsterkninger eller nyinvesteringer i radielle fellesanlegg kan en forholdsmessig andel av disse kostnadene inngå i anleggsbidraget.» (Setningen mangler for øvrig et komma.)

¹¹⁴ Misnøye registrert under Norges Energidager 2007.

maskete nett. Det må i alle fall være slik at rammene for beregningen ikke kan være videre enn for radielle fellesanlegg. Et utgangspunkt må derfor være at bare en forholdsmessig andel av kostnadene, fastsatt ut ifra kundens faktiske effektbehov, skal inngå i anleggsbidraget.

Bestemmelsen om anleggsbidrag for kostnader i maskete nett var en del av den opprinnelige utgaven av kontrollforskriften,¹¹⁵ men har enda ikke blitt anvendt i praksis. Det ser derfor ut til å være en unødvendig sikkerhetsventil. Man kan spørre seg om det ikke ville ha vært ryddigere å ta vekk bestemmelsen. Etter min mening er svaret ja.

3.2.6 Prinsipper for beregningen av anleggsbidrag

Anleggsbidraget skal gi netteier mulighet til å få dekket anleggskostnadene ved nytilknytninger eller forsterkninger, jf. kf. § 17-5 første ledd. Dette gjenspeiles i beregningsprinsippene. Regelverket angir et øvre tak for størrelsen på anleggsbidraget. Det betyr at nettselskap som ønsker det kan dekke en andel av investeringen, for eksempel gjennom et bunnfradrag.¹¹⁶

Utgangspunktet for beregningen av anleggsbidrag er oppstilt i § 17-5 annet ledd annet punktum. Det er et bærende prinsipp at anleggsbidraget «skal beregnes ut fra kostnadene som følger av kundens tilknytning til nettet.»

Lest i sammenheng med annet ledd første punktum, kan det se ut til at nevnte utgangspunkt kun gjelder ved forsterkninger. Dette kan ikke være forskriftsgivers hensikt. Utgangspunktet må være det samme ved nytilknytninger. Annet ledd annet punktum burde ha vært plassert som annet punktum i første ledd, eventuelt som første punktum i femte ledd.

Nærmere regler om beregningen er gitt i § 17-5 femte og sjette ledd. Anleggsbidraget kan maksimalt settes til «*anleggskostnad* for anlegget minus *tilknytningsgebyr* [min kursivering]», jf. femte ledd. Tidligere gjaldt dette kun for tilknytninger til distribusjonsnettet, men etter en endring i 2001¹¹⁷ gjelder det uavhengig av nettnivå. For å kunne sette anleggsbidrag til anleggskostnad minus tilknytningsgebyr, må det dreie seg om et kundespesifikt anlegg. I radielle fellesanlegg kan bare en forholdsmessig andel av anleggskostnadene inngå i anleggsbidraget, jf. tredje ledd.

¹¹⁵ Med ikrafttredelse 1. april 1999.

¹¹⁶ Dersom nettselskapet opererer med bunnfradrag, må praksisen være lik overfor alle kunder, både uttakskunder og produksjonskunder, jf. prinsippene om objektivitet og ikke-diskriminering.

¹¹⁷ Jf. Forskrift 17. desember 2001 nr. 1486 om endring i forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og overføringstariffer.

Anleggskostnaden ved tilknytningen eller forsterkningen settes lik de nødvendige kostnader, jf. sjetten ledd. Nødvendige kostnader omfatter de investeringer i nettanleggene som er påkrevd å gjøre for å dekke kundenes behov inklusive timeverk for personell, maskiner og utstyr. Jeg kommer tilbake til hva som ligger i dette, jf. punkt 3.2.7 med nærmere gjennomgang av beregningen av anleggsbidraget.

Tilknytningsgebyr er et fast beløp nettselskapet har anledning til å kreve inn for alle nytilknytninger eller oppdimensjonerings av eksisterende anlegg, jf. kf. § 17-4. «Til forskjell fra anleggsbidrag er ikke tilknytningsgebyr satt for å dekke den faktiske anleggskostnaden ved en nytilknytning, men er mer et generelt administrativt gebyr som skal dekke generelle kostnader ved nytilknytninger.»¹¹⁸ Bestemmelsen i § 17-4 er fakultativ, men dersom netteier først velger å kreve inn tilknytningsgebyr, må innkrevningen praktiseres likt overfor alle kunder, jf. prinsippet om objektivitet og ikke-diskriminering. «Velger netteier å benytte tilknytningsgebyr skal dette være generelt og pålegges alle.»¹¹⁹ I forvaltningspraksis har det blitt godtatt en differensiering av tilknytningsgebyret etter tilkoblingens sikringsstørrelse, hvor høyere sikringsstørrelse betyr høyere tilknytningsgebyr.¹²⁰ Ved tilknytning av produksjon vil anleggskostnadene normalt overgå tilknytningsgebyret. Anleggsbidrag er derfor mest brukt i praktisk.¹²¹ Men det hender produsenter kun pålegges å betale tilknytningsgebyr, for eksempel i NVE-sak nr. 36/2004, der kraftverket riktignok var veldig lite (et mikrokraftverk).

Anleggsbidraget skal fastsettes «uavhengig av kundens forventete energiuttak», jf. § 17-5 femte ledd. Med dette menes at anleggsbidraget skal fastsettes uavhengig av nettselskapets fremtidige tariffinntekter fra kunden, det vil si uavhengig av kundens forventede energiuttak eller -innmating.¹²² Tidligere gjaldt et motsatt prinsipp. Det ble tatt hensyn til kundens forventede nettbruk ved at en nåverdi av kundens bidrag til økt inntektsramme skulle trekkes fra anleggskostnaden. Dette ble endret i 2001 da dagens § 17-5 ble

¹¹⁸ NVE-sak nr. 36/2004.

¹¹⁹ NVE-sak nr. 36/2004.

¹²⁰ NVE-sak nr. 36/2004.

¹²¹ Som nevnt er anleggsbidraget i stor grad bestemmende for kostnadsfordelingen for nyinvesteringer mellom produsent og nettselskap.

¹²² Setningen er formulert med tanke på uttakskunder, da produsenter vil ha netto innmating og ikke energiuttak. Den kunne med fordel ha vært omformulert, for eksempel til «uavhengig av kundens forventede energiuttak eller -innmating» eller «uavhengig av fremtidige tariffinntekter». Setningen illustrerer at § 17-5 er utformet med sluttbrukere for øyet.

tilføyd.¹²³ Endringen ble begrunnet med at kunder som valgte alternative energikilder etter dagjeldende regler kom dårlig ut og at reglene heller ikke var de beste ut fra et effektivitets- og fordelingsperspektiv.¹²⁴

Kf. § 17-5 femte ledd er noe uheldig utformet. Leddet består av to deler som regulerer forskjellige forhold ved anleggsbidragets fastsettelse. Delene bør separeres med et punktum slik at første setning blir «Anleggsbidrag skal fastsettes uavhengig av kundens forventede energiuttak». Annet punktum blir da: «Anleggsbidraget kan maksimalt settes til anleggskostnad for anlegget minus tilknytningsgebyr.» Denne setningen bør flyttes til sjette ledd som et første punktum. Passusen «for anlegget» er overflødig og bør fjernes. En anleggskostnad må nødvendigvis gjelde et anlegg.

Beregningen av anleggsbidraget skal også gjøres uavhengig av tilknytningens virkning på alminnelige driftskostnader. Slike kostnader skal dekkes gjennom nettleien. For å være med i beregningen av anleggsbidraget, må kostnadene være direkte relatert til det aktuelle anlegget. Dette kan utledes av § 17-5 annet og sjette ledd. Annet ledd annet punktum sier at anleggsbidrag skal ta utgangspunkt i kostnadene «som følger» av kundens tilknytning til nettet. Alminnelige driftskostnader kan ikke sies å følge av en konkret tilknytning. Sjette ledd sier hva som skal regnes som anleggskostnader. Det følger indirekte av bestemmelsen at alminnelige driftskostnader faller utenfor. Slike kostnader er verken nødvendige kostnader ved tilknytningen eller timeverk for personell, maskiner og utstyr. Tidligere kunne netteier gjøre et påslag til dekning av driftskostnader tilsvarende inntil 20 % av anleggskostnaden. Denne adgangen ble fjernet ved forskriftsendring av 2001.¹²⁵ NVE mente en eventuell økning i drifts- og vedlikeholdskostnader over tid ville bli kompensert gjennom inntektsrammen og uttalte at det ikke var «rimelig å videreføre et slikt påslag [til dekning av driftskostnader, min tilføyelse] ved beregningen av anleggsbidraget».¹²⁶

Beregningsprinsippene gjelder for både kundespesifikke og radielle anlegg, men fordelingsnøkkelen varierer med nettstruktur, jf. gjennomgangen i punkt 3.2.5. For kundespesifikke anlegg avkreves anleggsbidraget den enkelte kunde. For bidragspliktige anlegg som benyttes av flere, typisk radielle fellesanlegg, fordeles anleggskostnadene på kundene.

¹²³ Endring ved forskrift 17. des 2001 nr. 1486.

¹²⁴ Fremholdt i NVE-dokumentet *Tariffer* (2001) på side 25.

¹²⁵ Endring ved forskrift 17. des 2001 nr. 1486.

¹²⁶ Jf. NVE-dokumentet *Tariffer* (2001) side 25.

3.2.7 Utrekningen av anleggsbidraget

For å få oversikt over anleggsbidragsordningen, er det nødvendig å kunne det grunnleggende om selve utregningen av anleggsbidraget. For produsenter av vann- og vindkraft som tilknyttes distribusjonsnettet vil regnestykket for beregning av anleggsbidrag bestå av følgende poster:¹²⁷

	Investering i nye nettanlegg
+	Oppgradering av eksisterende nett (forsterkning)
+	Merkostnad ved fremskynding av fremtidige reinvesteringer
-	Eventuell restverdi
-	Eventuelt tilknytningsgebyr
=	Anleggsbidrag

Kostnadene ved *investeringer i nye nettanlegg* vil avhenge av arbeid, maskiner og materialer som inngår i prosjektet. Et hovedprinsipp bør være at anleggskostnaden settes lik den kostnaden nettselskapet ville ha aktivert som en investering dersom det ikke var blitt krevd inn anleggsbidrag.¹²⁸ Typiske kostnadsposter er materiell og utstyr som går med til det nye anlegget, maskinkostnader i henhold til medgått tid og arbeidskostnader knyttet til prosjektering, planlegging, prosjektledelse og utførelse i forhold til førte timer på prosjektet. For nyinvesteringer i kundespesifikke nettanlegg kan som nevnt 100 prosent av kostnadene kreves i anleggsbidrag. For nyinvesteringer som gjøres i radielle fellesanlegg kan en forholdsmessig del av kostnadene inngå i bidraget.

Forsterkninger av det eksisterende nettet initiert av produsenten er anleggsbidragsberettiget på lik linje med nyinvesteringer, se punkt 3.2.3 om dette. Det betyr at anleggsbidraget for forsterkninger i kundespesifikke nettanlegg kan settes til 100 prosent av kostnadene, mens det i radielle fellesanlegg må settes til en forholdsmessig del. Den delen av investeringen som er å anse som fornyelse av det eksisterende anlegg må holdes utenfor anleggsbidraget. Det kan heller ikke kreves anleggsbidrag ved fornyelse av anlegg som tidligere er finansiert via anleggsbidrag. Anleggsbidrag er forbeholdt nyinvesteringer og kan ikke fastsettes for kostnader vedrørende drift, vedlikehold og

¹²⁷ Oppstillingen er en noe justert utgave av et regnestykke oppstilt i EBL-veileder produksjon (2007) på side 14. Det vises til veilederen for nærmere gjennomgang av selve utregningen.

¹²⁸ Jf. forslaget til ny § 17-5 bokstav f), se for eksempel NVE-dokument 11/2005 side 25 flg. med presentasjon av forslaget til ny § 17-5.

reinvesteringer. Det gjelder selv om anleggene opprinnelig er anleggsbidragsfinansiert.

Nytilknytning av eller kapasitetsutvidelse hos en produsent kan medføre at kapasiteten i det eksisterende nettet sprenges, slik at nettet må skiftes ut før forutsatt. Nettselskapet må dermed fremskynde reinvesteringstidspunktet for nettanleggene. Det er ikke rimelig at produsenten betaler for en reinvestering som uansett måtte komme. Kostnaden forårsaket av produsenten ligger i at reinvesteringen må gjøres tidligere enn planlagt. Produsenten bør ikke betale for selve reinvesteringen, men for *merkostnaden forbundet med at denne fremskyndes*. Merkostnaden må sies å være en kostnad som følger av kundens tilknytning til nettet. Kf. § 17-5 annet ledd annet punktum åpner dermed for å inkludere kostnaden i anleggsbidraget. Nettselskapets andel av investeringskostnaden blir som hovedregel kostnaden ved reinvestering til opprinnelig dimensjon, fratrukket merkostnaden ved å måtte gjøre det tidligere enn nødvendig.

NVE har i sin praksis lagt til grunn at merkostnaden ved fremskynding av reinvestering kan inkluderes i anleggsbidraget, jf. for eksempel NVE-sak nr. 25/2006 der NVE påla et nettselskap å gjøre «en ny beregning av anleggsbidraget til klager som tar hensyn til fremtidig reinvestering. Energi1 [nettselskapet] må redusere beregningsgrunnlaget for anleggsbidraget med hva kostnadene til en fornyelse ville vært, justert for gjenværende levetid på det eksisterende anlegget.»

For å kunne fastsette merkostnaden ved fremskynding av reinvestering, må nettselskapet ta stilling til gjenstående levetid på anleggene som skiftes ut og det må fastsettes en rente. Kontrollforskriften sier ikke noe om størrelsen på renten, men NVE har lagt til grunn at en samfunnsøkonomisk kalkulasjonsrente på 4,5 prosent skal benyttes, med muligheter for fravik ved investeringer med høy risiko.

Den samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrenten er fastsatt av Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet. Finansdepartementet har i rundskriv R-109/2005 gitt rammer for fastsettelsen. Samferdselsdepartementet har på bakgrunn av rundskrivet og en rapport utarbeidet av Transportøkonomisk institutt (TØI-rapport 796/2005: *Nyttetekostnadsanalyse i samferdselssektoren; Risikotillegget i kalkulasjonsrenta*) satt den samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrenten til 4,5 prosent, med muligheter for fravik ved høyriskoinvesteringer.

Fastsettelse av kalkulasjonsrenten er først og fremst et økonomisk anliggende. NVEs løsning, å legge den alminnelige samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrenten til grunn, ser ut til å være fornuftig. En presisering i forskriftsteksten ville vært klargjørende og bør vurderes.

Det er flere måter å beregne restlevetid på. Teknisk restlevetid og økonomisk restlevetid er det mest nærliggende. Økonomisk restlevetid beregnes ut ifra det antall år som gjenstår før anlegget er nedskrevet i regnskapet. Fastsettelse av teknisk restlevetid krever en vurdering av anleggets tekniske tilstand. Teknisk restlevetid er det antall år som gjenstår til reinvestering er nødvendig av tekniske årsaker. NVE tar utgangspunkt i økonomisk restlevetid, hvilket tilsies av praktiske og administrative forhold ved at det er det klart minst ressurskrevende. I NVE-sak nr. 10/2006 uttaler NVE at «da det kan være vanskelig å bedømme teknisk restlevetid på komponenter i distribusjonsnettene bør nettselskap være varsom med å bruke dette som grunnlag ved verdsetting. Om så gjøres må restlevetiden dokumenteres på komponentnivå. Ved å benytte økonomisk levetid vil normalt ikke en slik dokumentasjon være nødvendig.»¹²⁹ Noen aktører stiller seg skeptiske til valget og mener beregningen bør skje ut ifra teknisk restlevetid. Reell restlevetid for anleggene anslås trolig best ved å benytte teknisk restlevetid, men det innebærer mye arbeid og anslaget kan være usikkert. De beste grunner tilsier derfor å følge NVEs praksis og ta utgangspunkt i økonomisk restlevetid ved beregningen.

I noen tilfeller vil nettanlegg som skiftes ut ha en *restverdi* ved at de kan brukes igjen eller avhendes. Når det åpnes for at merkostnader ved fremskynding av reinvesteringer kan inkluderes i anleggsbidraget, er det naturlig at restverdien av de anleggene som skiftes ut trekkes fra slik at anleggsbidraget reduseres. Regelverket omtaler ikke spesielt hvorvidt og hvordan nettselskapet skal fastsette restverdi. At det bør tas hensyn til eventuell restverdi kan sies å følge av prinsippet om at anleggsbidraget skal beregnes ut ifra kostnadene som følger av kundens tilknytning til nettet, jf. § 17-5 annet ledd annet punktum. Begrepet «kostnadene» må referere seg til det totale kostnadsbildet, slik at gjenstående verdier skal trekkes fra i beregningen. En slik forståelse tilsies av reelle hensyn. Det ville ha vært urimelig å ta med kostnader for nettselskapet, men utelate restverdier. I tillegg til å følge av § 17-5 annet ledd annet punktum og reelle hensyn, støttes forståelsen av forvaltningspraksis. NVE har i sin praksis lagt til grunn at «nettselskapene skal gjøre et fradrag i beregningsgrunnlaget for anleggsbidraget tilsvarende anleggets restverdi. Vi kan her skyte inn at Olje- og energidepartementet har gjort sin prinsipielle tilslutning til denne vurdering.»¹³⁰

¹²⁹ Jf. nytt vedtak i saken av NVE av 6.7.2007.

¹³⁰ NVE-sak nr.5/ 2004. OED ga sin prinsipielle tilslutning i NVE-sak nr.17/2002.

Beregningen av restverdi er beslektet med fastsettelsen av restlevetid som er gjennomgått ovenfor. Det kan by på problemer å fastsette restverdien. «NVE har ikke entydig definert hvordan nettanleggets restverdi skal fastsettes, men vil f.eks. godta at restverdien baseres på bokført verdi. Uansett må det forutsettes at de aktuelle nettkomponenter har en andrehåndsverdi.»¹⁵¹ Den reelle restverdien anslås trolig best ved å benytte andrehåndsverdi, det vil si det anleggene kan avhendes for. Men det enkleste vil, som for beregning av restlevetid, være å ta utgangspunkt i regnskapet og legge til grunn anleggets bokførte verdi. Dersom økonomisk restlevetid legges til grunn ved fastsettelsen av merkostnad ved fremskynding av fremtidige reinvesteringer, synes det mest konsekvent å legge anleggets bokførte verdi til grunn ved beregningen av restverdi. Ettersom det også er det mest praktiske, tilsier de beste grunner å velge dette.

Nettselskapet kan ikke kreve både tilknytningsgebyr og fullt anleggsbidrag. Dersom *tilknytningsgebyr* allerede har blitt avkrevd produsenten, må det trekkes fra ved beregningen av anleggsbidrag, jf. § 17-5 femte ledd.

De fleste netteiere benytter muligheten de er gitt i kf. § 17-5. I praksis er som nevnt nettinvesteringer i forbindelse med tilknytning av småprodusenter av vann- og vindkraft i stor grad anleggsbidragsfinansiert. Når det gjelder beregningen av anleggsbidraget, er det noe varierende praksis fra nettselskap til nettselskap. Det kan se ut til at det i forvaltningen og blant aktørene ikke tas utgangspunkt i kf. § 17-5, men i rundskriv og bransjeforståelse om beregningen. Dette må skyldes at § 17-5 ikke alene gir tilstrekkelig veiledning. For å sikre en mest mulig ensartet og god praksis, bør de ovenfor gjennomgatte beregningsprinsipper tas inn i § 17-5. Det bør således presiseres at netteier kan operere med bunnfradrag og at alminnelige driftskostnader ikke skal inngå i anleggsbidraget. Videre at merkostnaden ved fremskynding av fremtidig reinvestering kan tas med i beregningen. Det bør da fremgå hvordan kalkulasjonsrenten skal fastsettes og at anleggets økonomiske restlevetid (dersom den legges til grunn) er avgjørende for beregning av merkostnaden. Til sist bør det presiseres at restverdien til anlegget som skiftes ut skal komme til fradrag, og at det da er anleggets bokførte verdi (dersom den legges til grunn) som er avgjørende.

¹⁵¹ NVE-sak nr.5/2004.

3.2.8 Fordeling mellom flere produsenter – trinnvise tilknytninger

Så lenge det er ledig kapasitet i nettet, skal netteier fortløpende gi kunder nettilknytning, produsenter så vel som uttakskunder. Problemer oppstår først når nettet må bygges ut. Overfor produsenter har netteier etter gjeldende regleverk ingen investeringsplikt, og kan nekte tilknytning når det ikke er ledig kapasitet i nettet.¹³² Dersom netteier velger å foreta forsterkninger, blir spørsmålet hvordan kostnadene skal fordeles på kundene i området. Dette er en praktisk viktig problemstilling ved nettilknytning av småprodusenter av vann- og vindkraft. I områder som egner seg for småproduksjon, vil det gjerne være flere som ønsker nettilknytning, og ofte vil kraftnettet i slike områder trenge forsterkninger.

Kostnader ved produksjonsrelaterte nettanlegg skal dekkes av produsent(e), og ikke påvirke uttakstariffen, jf. kf. § 17-1. Innenfor rammene i § 17-5, kan netteier kreve kostnadene dekket via anleggsbidrag. Når det gjelder kostnadsfordelingen mellom flere produsenter, er det i de radielle fellesanleggene problemer oppstår. Kostnader ved kundespesifikke nettanlegg skal i sin helhet dekkes av den enkelte produsent. Kostnader i maskete nett er bare anleggsbidragsberettiget i ekstraordinære tilfeller.

Det vil sjelden forekomme at flere produsenter ønsker nettilknytning til akkurat til samme tid. For de tilfellene der det skulle skje, må det bli slik at den enkelte produsent kan avkreves anleggsbidrag for alle kostnader ved enebrokeranlegg (kundespesifikke kostnader). Anleggsbidrag fastsatt for anlegg med flere produsenter som brukere, må fordeles forholdsmessig. Hvis det er forskjell i etterspurt kapasitet mellom produsentene som tilknytter seg, er det fornuftig at de betaler andelsmessig etter sine faktiske effektbehov, jf. § 17-5 tredje ledd om fastsettelse av anleggsbidrag i radielle fellesnett.¹³³

En situasjon som oppstår oftere enn simultane tilknytninger, er at flere produsenter i et område ønsker tilkobling til et nyetablert nettanlegg til ulike tidspunkt. Kontrollforskriften § 17-5 syvende ledd gjelder fastsettelse av anleggsbidrag i slike situasjoner.¹³⁴ Nettselskapene kan fordele anleggsbidraget mellom kunder som blir tilknyttet ved anleggets ferdigstillelse og kunder som blir tilknyttet på et senere tidspunkt, men senest ti år etter ferdigstillelse. § 17-5

¹³² Se punkt 2.6.2 for mer om tilknytningsplikten og investeringsplikten.

¹³³ Eventuelt andelsmessig betaling etter faktiske effektbehov og *lengde* der produsentene ligger på en radial.

¹³⁴ Gjeldende syvende ledd ble tilføyd ved endring ved forskrift 17. des 2001 nr. 1486 i henhold til en praksis NVE allerede aksepterte.

syvende ledd gir nettselskapet en rett, ikke en plikt, til å fordele anleggsbidraget, jf. «kan».¹³⁵ Bestemmelsen kan ses på som et unntak fra hovedregelen om at anleggsbidrag kun kan fastsettes for tilknytninger som utløser behov for nyinvesteringer i nettet. Kunder som tilknyttes en tid etter anleggets ferdigstillelse, utløser ikke behov for nyinvesteringer, men kan likevel kreves for anleggsbidrag etter § 17-5 syvende ledd. Bestemmelsen sikrer at netteier til en viss grad kan ta høyde for fremtidig utvikling i et område. I NVE-sak nr. 23/2005 uttalte NVE: «Gjeldende forskrift § 17-5 om anleggsbidrag er likevel ikkje til hinder for at netteigar gjer ei samla vurdering av dei investeringane som over tid gjev eit kostnadseffektivt nett. Tvert imot vil det vere i strid med netteiers rolle som konsesjonær dersom han ikkje gjer slike vurderingar.» Dersom netteier etter en samlet vurdering kommer til at det er behov for nyinvesteringer i nettet, åpner altså § 17-5 syvende ledd for at kostnadene kan fordeles mellom ulike prosjekter selv om de ikke faller sammen i tid. Fordelingen må gjøres forholdsmessig.¹³⁶ Den enkelte produsents behov for overføring, den etterspurte kapasitet, er en fornuftlig fordelingsnøkkel.

Det bærende hensyn bak § 17-5 syvende ledd er ikke å oppnå en finansiering mellom nettselskap og nettkundene. Bestemmelsen er først og fremst tatt inn for å sikre en rimelig og mest mulig ikke-diskriminerende fordeling av kostnadene kundene imellom.¹³⁷ I høringsforslaget av 2001 uttaler NVE om § 17-5 syvende ledd:¹³⁸ «Hensyn til rettferdighet tilsier at det må finnes en mulighet for fordelingen av anleggsbidrag. En kunde som blir knyttet til et eksisterende anlegg, som er finansiert ved anleggsbidrag og i så måte forskuttert ved tidligere kunder og/eller netteier, skal kunne kreves for en andel av anleggskostnadene.» Tidsbegrensningen på ti år blir begrunnet med at rettferdighetshensynet i mindre grad gjør seg gjeldende «ettersom investeringen ligger lenger tilbake og ikke fremstår som en nyinvestering».¹³⁹ Forarbeidene

¹³⁵ I forslag til ny § 17-5 fra 2005, se for eksempel NVE-dokument 11/2005, ble ordet «skal» brukt. Nettselskapet ville dermed ha blitt pålagt en plikt til å fordele anleggsbidraget over tid.

¹³⁶ Dette er ikke presisert i syvende ledd, men følger allerede av tredje ledd. Det kan også utledes av prinsippene om at tariffene skal være objektive og ikke-diskriminerende og bare kan differensieres på bakgrunn av relevante nettf forhold. I forslaget til ny § 17-5 fra 2005, se for eksempel NVE-dokument 11/2005, ble det presisert at fordelingen skulle gjøres forholdsmessig som for fordelingen i radielle nett ellers.

¹³⁷ Jf. OEDs vurdering i NVE-sak nr. 23/2003.

¹³⁸ I *Tariffer* (2001) side 25.

¹³⁹ I NVE-sak nr. 33/2007 ønsket netteier å utvide fristen til 20 år og søkte om dispensasjon fra tiårsbegrensningen etter kf. § 18-2. NVE avsto med den begrunnelse at det ikke var særlige forhold i saken som ga grunnlag for dispensasjon.

viser også til rettssikkerhetshensyn: «Av hensyn til rettssikkerhet ønsker NVE å sette en klar tidsgrense for slike ordninger.»¹⁴⁰ Hensynet til nettselskapene er etter myndighetenes syn underordnet hensynet til kundene ettersom «nettselskapene uansett vil bli kompensert for sin andel av finansieringen gjennom økt inntektsramme».¹⁴¹ Hvorvidt denne forutsetningen slår til er omdiskutert, men vil ikke bli vurdert nærmere her. Klart er det i alle fall at hensynet til en rimelig kostnadsfordeling mellom kundene er det sentrale i kf. § 17-5 syvende ledd.

Av høringsforslaget fra 2001¹⁴² fremgår at det ikke var forskriftsgivers mening at § 17-5 syvende ledd skulle praktiseres ved alle nyanlegg og forsterkninger der kunder knytter seg til på ulike tidspunkt. Ordningen var ment å «ivareta de problemer som kan oppstå i de tilfeller at kostnadene ved å knytte nye kunder til nettet er store, og det samtidig er stor usikkerhet mht. hvor mange kunder som vil knytte seg til de nye nettanleggene». Med dette som utgangspunkt har NVE gjennom en mangeårig forvaltningspraksis operert med to kumulative vilkår som må være oppfylt for at syvende ledd skal komme til anvendelse. For det første må investeringskostnadene være spesielt store. For det andre må det være stor usikkerhet rundt hvor mange kunder som senere vil knytte seg til samme nettanlegg. I NVE-sak nr. 23/2003 fattet NVE vedtak om at nettselskapet ikke hadde anledning til å fordele anleggsbidraget etter § 17-5 syvende ledd da «vilkårene for at § 17-5 syvende ledd kan legges til grunn ikke er oppfylt for de tilknytninger som forventes». Vedtaket ble påklaget til OED som sluttet seg til NVEs vurderinger og konklusjoner. Etter min mening bør de to kumulative vilkårene som legges til grunn i forvaltningspraksis, inntas i § 17-5 syvende ledd. Eventuelt kan vilkårene sammenfattes til et vilkår om urimelig høy risiko.

Fordeling av anleggsbidraget etter § 17-5 syvende ledd kan gjøres på to måter, jf. bestemmelsens annet punktum.¹⁴³ For det første kan det foretas en

¹⁴⁰ Jeg synes ikke det er helt treffende å vise til rettssikkerhetshensyn. Begrepet er vidt og det er i den juridiske litteratur noe uenighet om hva det omfatter. Uten nærmere utdyping, er begrepet lite egnet som begrunnelse. «Ordet «rettssikkerhet» brukes på til dels svært ulike måter. Dette gjør det lite egnet både som redskap for systematisk analyse og som argument.» (Eckhoff (2003) side 50). Som begrunnelse for tiårsbegrensningen ville det ha vært mer treffende å vise til hensynet til forutberegnelighet. Klare regler gir forutberegnelighet for nettkundene.

¹⁴¹ NVE-sak nr. 23/2003 der OED sluttet seg til NVEs vedtak.

¹⁴² *Tariffer* (2001) side 25.

¹⁴³ Kf. § 17-5 syvende ledd annet punktum kan forstås på to måter. En ren språklig forståelse tilsier at «etterberegning» refererer seg til begge fordelingsmåtene. Legges dette til grunn, må bestemmelsen leses slik at fordelingen enten kan skje i form av en etterberegning av

etterberegning av anleggsbidraget når nye kunder blir tilknyttet.¹⁴⁴ Det betyr at produsent(e) som knytter seg til ved ferdigstillelse av anlegget forskutterer investeringskostnadene. De får tilbakebetalt deler av det opprinnelige anleggsbidraget etter hvert som andre kunder knytter seg til.

Selv om produsent(e) vil motta tilbakebetalingene, er det netteier som må foreta etterberegningene og fastsette anleggsbidrag overfor nye kunder som ønsker nettilknytning. Muligheten til å innkreve anleggsbidrag er en rettighet som er gitt nettselskapene. Den kan ikke delegeres til nettkundene. Fordeling av anleggsbidraget etter § 17-5 syvende ledd må tilordnes som en avtale mellom nettselskapet og produsent(e) som har forskuttert investeringskostnadene, slik at nettselskapet krever inn anleggsbidrag fra nye kunder og refunderer produsent(e). I NVE-sak 23/2003 hevdet netteier (Viken) at «etter hvert som nye kunder knytter seg til nettet vil det være K3 [den forskutterende kunden, min tilføyelse] sin oppgave å kreve at disse kundene betaler en del av det anleggsbidraget som K3 har betalt til Viken». NVE var uenig og anførte at § 17-5 syvende ledd ikke var slik å forstå «at Viken kan overlate til første kunde, i dette tilfelle K3, å kreve inn anleggsbidrag fra framtidige nettkunder».

Det andre alternativet for fordeling etter § 17-5 syvende ledd er at nettselskapet forskutterer investeringskostnadene og fastsetter anleggsbidrag andelsvis overfor kunder som etter hvert blir tilknyttet nettet.¹⁴⁵ Forskuttering fra nettselskapets side kan i områder med mye produksjon komme i strid med kf. § 17-1. Dersom det i hovedsak er produsenter som tilknyttes det nye nettanlegget, vil det være et produksjonsrelatert nettanlegg. Kostnadene ved

anleggsbidraget når nye kunder blir tilknyttet eller i form av en etterberegning av anleggsbidraget ved at nettselskapet forskutterer investeringskostnadene osv. Det blir da en logisk brist ved alternativ to. Det er ikke naturlig å si at en forskuttering fra nettselskapets side innebærer en etterberegning av anleggsbidraget. Bedre mening gir det dersom man ikke legger til grunn en ren språklig forståelse, men ser bort fra kommategnet i annet punktum. Da vil uttrykket etterberegning kun referere seg til fordelingsalternativ én. Det er slik bestemmelsen skal forstås. (Fremkom i samtale med NVE.) Uten å forandre innholdet, kan og bør annet punktum endres språklig, for eksempel ved å si: «Fordelingen kan enten skje i form av en etterberegning av anleggsbidraget når nye kunder blir tilknyttet, eller ved at nettselskapet forskutterer investeringskostnadene og fastsetter anleggsbidrag andelsvis overfor de kunder som etter hvert blir tilknyttet nettet.»

¹⁴⁴ Det har sneket seg inn en skrivefeil i § 17-5 syvende ledd annet punktum. En «r» er utelatt i «når nye kunder bli tilknyttet...».

¹⁴⁵ I forslaget til ny § 17-5 av 2005, var dette det eneste alternativet til fordeling. «[D]et foreliggende forslaget innebærer at det er nettselskapet som skal finansiere midlertidig overkapasitet i nettet», jf. NVE-dokument 11/2005 side 28.

slike anlegg skal dekkes av produsenten(e) og ikke inngå i tariffgrunnlaget for uttak, jf. § 17-1 første ledd. Forskuttering fra nettselskapets side etter § 17-5 syvende ledd vil i slike tilfeller være i strid med § 17-1 første ledd. Det eneste alternativet til fordeling etter § 17-5 syvende ledd blir da at de første produsentene forskutterer anleggskostnadene. Små vind- og vannkraftprosjekter vil i mange tilfeller ha begrenset med kapital. De vil ikke ha økonomisk kapasitet til å forskuttere høye anleggskostnader. Selv om nettselskapet ønsker å legge til rette for småprodusentene, har selskapet ikke anledning til å forskuttere nødvendige anleggskostnader grunnet § 17-1 første ledd. Vi ser at regelverket kan utgjøre et hinder for etablering av småkraft og vindkraft. (Se punkt 4.4 for mer om denne problemsituasjonen.)

3.2.9 Informasjonsplikten

Et viktig formål med anleggsbidraget er som nevnt å gi nettkunden et prissignal, og derigjennom bidra til et mest mulig effektivt kraftmarked. En forutsetning for at anleggsbidraget skal virke som et prissignal, er at kunden har tilstrekkelig informasjon før han fatter en beslutning om tilpasning. Informasjonsplikten nettselskapene har overfor kunden er derfor praktisk viktig. Særlig viktig er den fordi netteier er monopolist. Ettersom hver enkelt kunde er avhengig av å kjøpe netjtjenester fra det lokale nettselskapet, vil nettselskapet ikke ha samme egennytte av kommunikasjon med kunden som en konkurranseutsatt virksomhet. Det er derfor nødvendig å sette minimumskrav til informasjon fra nettselskapet til kundene.¹⁴⁶ Gjennom regelverket er nettselskapene pålagt informasjonsplikt overfor kundene vedrørende innkrevning av anleggsbidrag, jf. kf. § 17-5 åttende ledd.

Informasjonsplikten påfører nettselskapene administrasjonskostnader. Det kan betraktes som en ulempe. Når nettselskapene likevel er pålagt informasjonsplikt, er det fordi fordelene anses å være mindre enn ulempene.

Netteiers generelle informasjonsplikt overfor kundene følger av energilovforskriften § 4-4 bokstav f) og kontrollforskriften § 13-5. Informasjonsplikten etter kf. § 17-5 åttende ledd er et utslag av den generelle informasjonsplikten, og illustrerer viktigheten av at nettselskapet informerer

¹⁴⁶ OED omtaler viktigheten av netteiers informasjonsplikt overfor nettkundene i Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) på side 28: «Departementet vil vise til at hensiktsmessig informasjon til kunder om priser og kontraktvilkår er viktig. I kraftsektoren er dette særlig viktig. Hver enkelt kunde er avhengig av å kjøpe tjenester fra det lokale nettselskapet. For det andre er overføringstjenester og kraft kompliserte og sammensatte produkter. Etter departementets vurdering bør derfor netteiere ha en informasjonsplikt overfor kundene i nettet om tariffer og øvrige vilkår knyttet til nettilknytningen.»

kundene sine om bruken av anleggsbidrag ved finansiering av nettinvesteringer.¹⁴⁷ I likhet med resten av § 17-5, gjelder åttende ledd alle kunder og skiller ikke mellom uttakskunder og produsenter.

Etter § 17-5 åttende ledd skal nettselskapet «på forhånd informere kunden om innkreving av, og beregningsgrunnlaget for, anleggsbidraget.»¹⁴⁸ Bestemmelsen oppstiller en plikt, jf. «skal». Det er tale om en informasjonsplikt eller, sett fra kundens side, en rett til å få informasjon. Plikten gjelder «på forhånd». Spørsmålet blir på forhånd av hva. Det som trolig menes er på forhånd av kundens tilknytning.¹⁴⁹ Når det gjelder nettselskapets informasjonsplikt for øvrig, er den som nevnt regulert i enf. § 4-4 bokstav f) og kf. § 13-5 som gjelder informasjon om tariffer generelt.¹⁵⁰

Kf. § 17-5 åttende ledd oppstiller altså en informasjonsplikt for netteier overfor kunden i forkant av kundens tilknytning. Bestemmelsens ordlyd gir rammer for informasjonspliktens innhold. Kunden skal informeres om «innkreving av» og «beregninggrunnlaget for» anleggsbidraget.

NVEs forvaltningspraksis kan bidra til å fastlegge det nærmere innholdet av informasjonsplikten etter § 17-5 åttende ledd:¹⁵¹

«NVE vil ikke stille eksakte krav til hvor detaljert eller treffsikker informasjon som blir gitt på forhånd skal være, men legger til grunn at nettselskapet som et minimum skal informere om hjemmelsgrunnlaget for innkreving av anleggsbidrag, og opplyse om hvilke kostnader som kan kreves dekket gjennom anleggsbidraget. Forventet størrelse på anleggsbidraget bør også fremkomme.»

Forvaltningspraksis stiller ikke strenge krav til innholdet av informasjonen. Minimumskravet er at nettselskapet gir kundene forhåndsvarsel om *hjemmelen* for anleggsbidrag og *hvilke kostnader* som kan kreves dekket. Ved å vise til og gjengi kf. § 17-5 vil netteier oppfylle begge krav. Angivelse av anleggsbidragets forventede størrelse er i henhold til forvaltningspraksis ikke et absolutt krav, men bør fremkomme. Utover det vil kravet til forhåndsinformasjon etter § 17-5 åttende ledd variere med forholdene i den konkrete sak.

¹⁴⁷ Kf. § 17-5 åttende ledd om informasjonsplikt har hjemmel i enf. § 4-1 annet ledd nr. 5 og enf. § 7-1 g).

¹⁴⁸ Kommategnene i § 17-5 åttende ledd er overflødige og kan tas vekk.

¹⁴⁹ Det kunne med fordel ha blitt tilføyd «på forhånd av kundens tilknytning».

¹⁵⁰ Anleggsbidrag omfattes av begrepet tariffer, jf. definisjonen av tariffer i enf. § 4-4 bokstav d) og kf. § 1-3.

¹⁵¹ NVE-sak nr. 25/2006.

NVEs forståelse og praktisering av § 17-5 åttende ledd har de beste grunner for seg. Variasjoner fra tilknytning til tilknytning tilsier fleksible krav til forhåndsvarsling. Samtidig er det viktig å sikre at kunden får et minimum av informasjon. Dersom kunden skulle ha behov for supplerende informasjon, blir det ivaretatt av enf. § 4-4 bokstav f) og kf. § 13-5 annet ledd. Bestemmelsene pålegger nettselskapene en utvidet informasjonsplikt om beregningsgrunnlaget for egne tariffer, herunder anleggsbidrag. Etter enf. § 4-4 bokstav f) og kf. § 13-5 annet ledd er det imidlertid slik at kunden på eget initiativ må be om mer informasjon, jf. «på forespørsel». Kravet til informasjonens innhold er strengere enn etter § 17-5 åttende ledd. I NVEs forvaltningspraksis om § 13-5 annet ledd er det lagt til grunn at «informasjon om beregningsgrunnlaget skal være slik at kunden evt. i samråd med sakkyndig skal kunne ta stilling til rimeligheten av kostnadsberegningene nettselskapet har lagt til grunn ved beregning av anleggsbidraget.»¹⁵² Det vil da ikke være tilstrekkelig med en henvisning til eller gjengivelse av kf. § 17-5.

Dersom nettselskapet har oppgitt et beregningsgrunnlag for anleggsbidraget, og dette endrer seg underveis i tilknytningsprosessen, må det være slik at netteier av eget tiltak plikter å informere kunden om endringene. Det kan være tvilsomt om man da er «på forhånd» av kundens tilknytning. Men kf. § 17-5 åttende ledd lest sammen med kf. § 13-5 fjerde ledd, medfører at netteier har en informasjonsplikt om endringer. Det må aksepteres at netteier ikke informerer om mindre endringer. En uinnskrenket informasjonsplikt vil være uforholdsmessig ressurskrevende.

Praksis viser at nettselskapene slurver med å gi kundene informasjon. NVE har i en rekke klagesaker kommet til at nettselskapet har brutt plikten. En del tvister kunne trolig ha vært unngått dersom kundene hadde fått bedre informasjon. I utkastet til ny § 17-5 av 2005 (som ikke ble vedtatt) ble det foreslått at nettselskapet måtte vedlegge et standardisert informasjonsskriv om anleggsbidrag. NVE skulle utarbeide informasjonsskrivet. Begrunnelsen for endringen var at NVE hadde erfart flere tilfeller av manglende eller mangelfull informasjon om anleggsbidragsordningen.¹⁵³ Innføring av et standardskriv til kundene vil etter min mening være et fornuftig virkemiddel. Det er lite ressurskrevende og kan hindre konflikter.

Konsekvensen av brudd på informasjonsplikten er at NVE kan pålegge nettselskapet å gi kunden den informasjon han har krav på. Brudd medfører

¹⁵² NVE-sak nr. 25/2006.

¹⁵³ Se NVE-dokument 11/2005 side 29.

derimot ikke at nettselskapet må fravike kravet om anleggsbidrag. NVE kan heller ikke pålegge nettselskapet å gi kunden økonomisk kompensasjon. I NVE-sak nr. 17/2006 uttaler NVE:

«NVE vil for øvrig presisere at selv om et nettselskap har brutt bestemmelsene om informasjonsplikt, fratas det ikke retten til å innkreve anleggsbidrag. NVE har ikke hjemmel til å pålegge nettselskapet å gi kunden noen form for erstatning som følge av brudd på informasjonsplikten.»

3.2.10 Regnskapsmessig håndtering

For å få oversikt over anleggsbidraget, er det påkrevd å kjenne til det grunnleggende om dets regnskapsmessige håndtering. En kort oversikt følger nedenfor.

Nettselskapene skal føre regnskap etter regnskapsloven. Regnskapet skal settes opp i samsvar med god regnskapsskikk, jf. energilovforskriften § 4-4 bokstav a) første ledd. Når det gjelder driftsmidler som helt eller delvis finansieres med anleggsbidrag, regnes anleggsbidraget som tilskudd til den faktiske investeringen. God regnskapsskikk tilsier da at anleggsbidraget skal trekkes fra investeringskostnaden før kostnaden aktiveres i nettvirksomhetens balanseoppstilling.¹⁵⁴ Etersom anleggsbidraget ikke aktiveres, skal det ikke avskrives. Det skal heller ikke inntekstføres i regnskapet. Anleggsbidraget faller derved utenfor inntektsrammen og den ordinære tariffstrukturen, og utgjør en selvstendig komponent i tarifferingen av nettmonopolet.¹⁵⁵

Anleggsbidrag og helt eller delvis anleggsbidragsfinansierte anlegg vil imidlertid bli tatt hensyn til ved beregning av nettselskapets effektivitet.¹⁵⁶ Effektiviteten er bestemmende for selskapets kostnadsnorm som sammen med kostnadsgrunnlaget ligger til grunn for fastsettelsen av selskapets inntektsramme. Ved å inkludere anleggsbidraget i effektivitetsberegningene er NVEs intensjon at det i det lange løp skal være uten betydning for nettselskapets effektivitet om investeringer finansieres med eller uten anleggsbidrag.¹⁵⁷

¹⁵⁴ NOU 2004:4 side 38.

¹⁵⁵ Jf. utredningen *Investeringer i kraftproduksjon og nett. En rettslig studie*, Hammer (2007), side 48, der det vises til forarbeidene til tarifforskriftene.

¹⁵⁶ Effektiviteten blir målt ved sammenlignende effektivitetsanalyser, såkalte DEA-analyser (Data Envelopment Analysis).

¹⁵⁷ Opplysning fremkommet i samtale med NVE. Jf. også NVE-dokument 11/2006 side 6 der NVE uttaler: «Det sentrale er at kapitalkostnader i tilknytning til anleggsbidragsfinansierte investeringer håndteres på samme måte som investeringer finansiert på ordinær måte i DEA-analysene.»

Selv om anleggsbidrag ikke skal rapporteres over resultatet, skal det bruttoføres i en egen note i regnskapet. NVE foretok i november 2005 en spørreundersøkelse blant 154 nettselskaper. Undersøkelsen viste at et antall selskaper slurvet med føringen av anleggsbidrag. Resultater fra effektivitetsanalyser av selskapet vil da kunne gi et uriktig bilde.¹⁵⁸

I 2005 ble reguleringen foreslått endret slik at anleggsbidraget skulle tas inn i inntekstrammereguleringen og avskrives og inntektsføres på lik linje med andre investeringer. NVE begrunnet endringsforslaget med at «ved å håndtere anleggsbidrag innenfor inntektsrammen, fjernes eventuelle incentiver for selskapene til å velge dyrere løsninger enn nødvendig for anlegg finansiert med anleggsbidrag».¹⁵⁹ Endringene skulle trå i kraft 1.1.2007, men forslaget ble trukket.

3.2.11 Forslag til endringer i kontrollforskriften § 17-5

Som en del av vurderingen av tilknytningsregimet for småprodusenter, vil jeg senere i avhandlingen vurdere hensiktsmessigheten av anleggsbidragsordningen, jf. punkt 6.4.1. Jeg vil der drøfte om dagens regulering bør opprettholdes eller om alternative ordninger kan gi bedre løsninger. Under dette punktet vil jeg ikke foreta noen overordnet vurdering av anleggsbidragsordningen, men oppsummere hvilke endringer og presiseringer jeg mener bør gjøres for at kontrollforskriften § 17-5 skal bli klarere og mer på linje med forvaltningspraksis.

Innledningsvis i § 17-5 bør det tas inn en angivelse av formålet med anleggsbidraget. Dette for å bidra til forståelse blant kundene for hvorfor de avkreves anleggsbidrag. De to hensynene kommunikasjon av økonomiske signaler (prissignal og lokaliseringssignal) og kostnadsriktig fordeling bør nevnes.¹⁶⁰

§ 17-5 fjerde ledd bør fjernes. Anleggsbidrag for kostnader i maskete nett har så langt aldri blitt innkrevd. Etter min mening bør det ikke være adgang til å dekke investeringer i maskete nett via anleggsbidrag.

Definisjoner av kundespesifikke nettanlegg, radielle fellesanlegg og maskete nett (forutsatt at § 17-5 fjerde ledd blir stående), bør tas inn enten i § 17-5 eller i forskriftens § 1-3 sammen med øvrige definisjoner.

¹⁵⁸ NVE-dokument: *Modell for fastsettelse av kostnadsnorm* (2006) side 90.

¹⁵⁹ Brev fra NVE til omsetningskonsesjonærer mv av 15.6.2006. Se NVE-dokument 9/2005 og NVE-dokument 11/2006 for mer om endringsforslaget.

¹⁶⁰ I forslaget til ny § 17-5 av 2005, se for eksempel NVE-dokument 11/2005, ble formålet angitt i litra a): «Anleggsbidraget skal...».

Det bør foretas noen språklige rettelser og presiseringer. I § 17-5 første ledd bør siste del av setningen være «eller ved forsterkning av eksisterende tilknytninger». I tredje ledd bør det tilføyes «eller nyinvesteringer», slik at ordlyden blir: «Når en tilknytning som beskrevet i første og annet ledd utløser forsterkninger *eller nyinvesteringer...*». Femte ledd bør omformuleres slik at også energiinnmating inkluderes i ordlyden. For eksempel kan det hete at anleggsbidrag skal fastsettes «uavhengig av kundens forventede energiuttak eller energiinnmating». Syvende ledd annet punktum bør omformuleres slik at uttrykket «etterberegning» kun står til fordelingsalternativ én. For eksempel kan ordlyden være: «Fordelingen kan enten skje i form av en etterberegning av anleggsbidraget når nye kunder blir tilknyttet, eller ved at nettselskapet forskutterer investeringskostnadene og fastsetter anleggsbidrag andelsvis overfor de kunder som etter hvert blir tilknyttet nettet.» I § 17-5 åttende ledd om informasjonsplikt, bør det angis hva plikten gjelder «på forhånd» av. Det bør således presiseres at plikten gjelder i forkant av kundens tilknytning.

Det bør videre foretas noen omplasseringer for å gjøre bestemmelsen mer ryddig. § 17-5 annet ledd annet punktum bør flyttes, enten til første ledd som et annet punktum eller til femte ledd som et første punktum. § 17-5 femte ledd bør deles opp i to slik at det blir hetende: «Anleggsbidrag skal fastsettes uavhengig av kundens forventede energiuttak. Anleggsbidraget kan maksimalt settes til anleggskostnad for anlegget minus tilknytningsgebyr.» Den siste setningen bør flyttes til § 17-5 sjette ledd som et første punktum. Passusen «for anlegget» er overflødig og kan fjernes.

Beregningsprinsipper som allerede følges i praksis bør tas inn i § 17-5. Det bør fremgå at merkostnaden ved fremskynding av fremtidige reinvesteringer kan inkluderes i anleggsbidraget. Det bør da angis hvordan kalkulasjonsrente og anleggets restlevetid skal fastsettes. Jeg mener den samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrenten og økonomisk restlevetid er gode alternativer. Det bør videre fremgå at restverdien av utskiftede anlegg skal komme i fradrag, og det bør fremgå hvordan restverdien skal fastsettes. Jeg mener anleggets bokførte verdi på utskiftningstidspunktet bør være avgjørende. Til sist bør det presiseres at netteier kan operere med bunnfradrag og at alminnelige driftskostnader ikke skal inngå i anleggsbidraget.

I § 17-5 syvende ledd, bør de to vilkårene for adgangen til fordeling over tid angis; spesielt store investeringskostnader og stor usikkerhet vedrørende hvor mange kunder som senere blir knyttet til samme nettanlegg. Vilkårene kan eventuelt sammenfattes til et vilkår om urimelig høy risiko.

3.3 Støtteordninger for produsenter av fornybar kraft

3.3.1 Innledende bemerkninger

I en helhetlig fremstilling av hvordan kostnadene ved nettilknytning av småprodusenter dekkes, kan man ikke nøye seg med å se hen til anleggsbidraget. For å få et helhetlig bilde av finansieringen av nettilknytningen, er det i tillegg påkrevd å se hen til eventuelle støtteordninger. Tema i det følgende er eksisterende og potensielle varianter av statlige støtteordninger til småprodusenter av vind- og vannkraft.

Småproduksjon av fornybar kraft vil i mange tilfeller være mer kostbart enn annen kraftproduksjon. For at småprodusenter skal være konkurransedyktige, vil de kunne være avhengige av støtte eller andre økonomiske incentiver.

Støtte fra det offentlige til småprodusenter kan tenkes strukturert på ulike måter. Et skille går mellom direkte og indirekte støtte. Direkte støtte er direkte tilføringer av verdier fra det offentlige til aktørene. Indirekte støtte er andre former for ytelser som representerer en økonomisk verdi for mottakeren. Jeg går ikke nærmere inn på klassifiseringen av støtteordninger. Det sentrale er at enhver ytelse som innebærer en økonomisk fordel vil kunne betraktes som støtte til småprodusenten.¹⁶¹

En forutsetning for enhver støtteordning er at den ikke er i strid med EØS-rettens regler om statsstøtte. De EØS-rettslige skranker for støtteordninger behandles i punkt 6.2.4.

3.3.2 Dagens støtteordning¹⁶²

Norge har i dag en støtteordning for produsenter av fornybar kraft som administreres av det statlige selskapet Enova SF.¹⁶³

Det statlige selskapet Enova SF hører inn under Olje- og energidepartementet. Ifølge Enovas stiftelsesdokument § 2 er Enovas formål «å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon». Enovas virksomhet finansieres gjennom Energifondet. Inntektene til Energifondet kommer fra et påslag på nettleien, avkastning fra Grunnfondet for fornybar

¹⁶¹ For mer om statsstøtte, generelt og på energirettens område spesielt, se utredningen *EØS-rettslige rammer for revisjon av energiloven*, Senter for Europarett (2007).

¹⁶² Fremstillingen av dagens støtteordning er basert på Enovas nettsider samt telefonsamtale med Enova. Nettsidene har blitt noe endret den siste tiden. Fremstillingen baseres dels på nettsidene slik de var per 22.2.2008 og dels slik de er i dag [sist sjekket ...].

¹⁶³ Dagens ordning ble godkjent av EFTAs overvåkningsorgan ESA (EFTA Surveillance Authority) 3. mai 2006. Mer om statsstøttereglene i punkt 6.2.4.

energi og energieffektivisering og bevilgninger over statsbudsjettet.¹⁶⁴ Energifondets midler skal brukes til «energisparing og til produksjon av ny fornybar energi», jf. Energifondets vedtekter § 4. Enova og Energifondet ble opprettet med virkning fra 22. juni 2001.

Både private og offentlige virksomheter og organisasjoner kan søke Enova om støtte, men ikke enkeltpersoner eller enkelthusstander og heller ikke prosjekter som allerede er igangsatt. Enova organiserer støtten gjennom ulike programmer der prosjekter bevilges støtte ut fra gitte kriterier. Det finnes per i dag ikke noe program for småkraft. Dette må sies å være en svakhet ved dagens system. For vindkraft er det aktuelle programmet «Enovas Vindkraftprogram», en investeringsstøtteordning som ble etablert høsten 2004.¹⁶⁵ Ordningen varierer noe fra år til år. I det følgende beskrives vindkraftprogrammet fra 2008.¹⁶⁶

Enovas Vindkraftprogram utlyses jevnlig, tentativt en gang i året med søknadsfrist på høsten. Målet er at programmet skal bidra til utbygging av 3 TWh ny vindkraftproduksjon innen 2010, regnet fra 2001.

Støtte etter programmet beregnes ut ifra et vindkraftprosjekts investeringskostnader. Kostnader påløpt før tilsagnsbrev fra Enova er signert, er ikke støtteberettiget. Finansieringskostnader støttes heller ikke. Støtteberettigede kostnader vil typisk være turbinkostnader, kostnader ved fundament, veier, internt nett i vindparken, eksternt nett, prosjektledelse og grunnerververelser. Det er viktig å merke seg at kostnader ved eksterne nett er støtteberettigede kostnader. Slike investeringer vil nettopp kunne være nyinvesteringer i distribusjonsnett som må dekkes av produsenten via anleggsbidrag. Vindkraftprogrammet kan således være et viktig tilskudd til dekning av nettilknytningskostnader. Men støtten løser på ingen måte alle problemer vedrørende nettilknytning av vindkraftanlegg. Man må ha i mente at ikke alle søkere blir bevilget støtte gjennom vindkraftprogrammet. Det er heller ikke slik at de prosjektene som blir innvilget støtte alltid vil få full dekning for nettilknytningskostnadene.

Det er tre vilkår for støtte etter vindkraftprogrammet. For det første må prosjektet ha rettskraftig konsesjon. For det andre må det være tilgang på

¹⁶⁴ Jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008) side 15.

¹⁶⁵ Støtteordningen omtales ofte som en overgangsordning fordi nye støtteregler til produsenter av fornybar kraft lenge har vært under utarbeidelse.

¹⁶⁶ 2008-ordningen er i stor grad en videreføring av 2007-ordningen. En sentral forskjell er at et vindkraftprosjekt etter 2007-ordningen maksimalt kunne få støtte tilsvarende 25 prosent av prosjektets godkjente investeringskostnader. Det var samlet offentlig støtte som var avgjørende. I 2008-ordningen er tjuefemprosentbegrensningen tatt vekk.

tilstrekkelig nettkapasitet. I det ligger at det ved produksjonsstart må være tilstrekkelig kapasitet for overføring av kraftproduksjon til sentralnettet. Og for det tredje må støtten være utløsende for at vindparken bygges.

Søkeren må dokumentere en rekke forhold. Han må legge frem en fullstendig klimarapport, tilbud fra turbinleverandør, bekreftelse fra nettselskap på tilgang til tilstrekkelig nettkapasitet samt en komplett beskrivelse av prosjektet. Prosjektbeskrivelsen skal oppsummere forutsetningene knyttet til energiproduksjon, vindressurser, det fysiske anlegget og økonomi, samt inneholde investeringsbudsjett, driftsbudsjett, tentativ finansieringsplan og fremdriftsplan.

Etter søknadsfristens utløp rangeres søknadene til vindkraftprogrammet. Enova prioriterer kostnadseffektive prosjekter som gir høy kraftproduksjon per støttekrone. Videre prioriteres prosjekter med tidlig investeringsbeslutning og oppstart.

Enova forvalter betydelige midler.¹⁶⁷ Siden 2001 har 787 millioner blitt bevilget vindkraftprosjekter. Elleve utbygginger har fått støtte. Det er grunn til å anta at bevilgningene vil øke. Som beskrevet ovenfor, baserer fordelingen av midler til vindkraftprosjekter seg på Enovas praksis og vilkår. Det kan spørres om det ikke ville ha vært mer ryddig med en mer formell regulering, for eksempel en forskrift.¹⁶⁸

3.3.3 Forslag til ny støtteordning

Det har lenge vært planer om en ny støtteordning for produksjon av fornybar kraft. Forslag til nye ordninger har gått ut på støtte til produsentene beregnet ut ifra mengde produsert kraft.

Norske og svenske myndigheter forhandlet i 2005 og 2006 om et norsk-svensk grønt sertifikatmarked for fornybar energi, men forhandlingene førte ikke frem.¹⁶⁹ Høsten 2006 fremmet derfor regjeringen et alternativt forslag til ny støtteordning for fornybar kraftproduksjon.¹⁷⁰ Forslaget, som gikk ut på støtte per produsert kWh, ble sendt på høring i 2007.¹⁷¹ Opprinnelig skulle

¹⁶⁷ Enovas inntekter budsjetteres til om lag 1450 millioner kroner i 2008, en økning på 80 prosent i forhold til 2007, jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008) side 15. Midlene kan deles ut til fremme av miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon i Norge. Frem til 2011, er budsjetttrammen på 6,2 milliarder kroner, jf. opplysninger fra Enova.

¹⁶⁸ Nye forslag til støtteordninger for produksjon av fornybar kraft, har vært i forskrifts form.

¹⁶⁹ For mer om grønne sertifikater, se *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 212 flg.

¹⁷⁰ St.meld. nr. 11 (2006-2007).

¹⁷¹ Jf. OEDs *Høringsnotat – utkast til forskrift om støtteordning for produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder* (2007).

støtteordningen tre i kraft 1. januar 2008, men ikrafttredelsen ble utsatt i påvente av godkjenning fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA). I mellomtiden, i desember 2007, tok norske myndigheter igjen kontakt med svenske myndigheter for på ny å se på muligheten for et felles grønt sertifikatmarked for fornybar energi. Regjeringen prioriterer nå ordningen med grønne sertifikater. Det alternative forslaget fra 2006 er satt på vent.

3.3.4 Støtteordning for kostnader ved nettilknytning

Man kan tenke seg en egen støtteordning for kostnader ved nettilknytning av småprodusenter av fornybar kraft. En støtteordning som ikke er begrenset til vindkraft, men som gjelder alle typer fornybar kraft. Med en slik støtteordning vil man både kunne unngå problemer med manglende investeringsincentiver for nettselskapene og skåne småprodusentene for høye tilknytningskostnader. Jeg vil nøye meg med å komme med noen kommentarer ettersom støtte for tilknytningskostnader i dag ikke står i fokus. De nye forslagene til støtteordninger går ut på støtte beregnet ut fra mengde produsert kraft. Etter dagens støtteordning, som er begrenset til utvalgte vindkraftprosjekter, er nettilknytningskostnader kun en av flere støtteberettigede kostnader.

En eventuell støtteordning for kostnader ved nettilknytning av småprodusenter kan utformes på ulike måter. Et alternativ er å la tilknytningskostnadene helt eller delvis gå til fordeling på den totale massen av uttakskunder i landet. Dette kan gjøres ved å klassifisere tilknytningskostnadene som en type nødvendige omkostninger nettselskapene påføres ved å gjennomføre offentlige forpliktelser. Disse kostnadene kan man tillate at nettselskapene velter over på alle landets uttakskunder, for eksempel gjennom et påslag i sentralnettstariffen. På den måten vil tilknytning av småprodusenter finansieres som et nasjonalt spleiselag. I Danmark er det delvis slik, jf. punkt 5.5.

4 Utvalgte problemområder vedrørende nettilknytning av småprodusenter

4.1 Innledende bemerkninger

En rekke ulike utfordringer kan oppstå ved nettilknytning av småprodusenter av vann- og vindkraft. Fordelingen av tilknytningskostnader mellom netteier og produsenter, jf. kapittel 3 om anleggsbidragsordningen, er ikke det eneste problemområdet ved dagens tilknytningsregime.

Jeg vil i dette kapitlet presentere problemsituasjoner som ligger noe på siden av anleggsbidragsordningen. Fremstillingen begrenses til et utvalg ulike problemsituasjoner.

Fremstillingen vil synliggjøre et behov for forbedring av dagens tilknytningsregime for småprodusenter, og legger opp til vurderingene av dagens regelverk som foretas senere i avhandlingen. I punkt 6.4 og 6.5, vil jeg komme med forslag til endringer som kan gjøres for å unngå slike problemsituasjoner som nå skal presenteres.

4.2 Problemsituasjon én: «Førstemann til mølla»

Ofte vil det være slik at flere småprodusenter i et område ønsker nettilknytning. I mangel av annen regulering, brukes i praksis et prinsipp om «førstemann til mølla». Prinsippet innebærer at netteier har tilknytningsplikt og må tilby tilknytning så lenge det er ledig kapasitet i nettet. Men så fort kapasiteten er utnyttet til det fulle, kan netteier nekte nye produsenter tilknytning.

Prinsippet om «førstemann til mølla» kan føre til uheldige resultater. En situasjon som kan oppstå, er at prosjekt 1 søker og får innvilget tilknytning. Like etter kommer prosjekt 2, et mer samfunnsøkonomisk gunstig prosjekt enn prosjekt 1. Likevel vil det være slik at netteier plikter å tilknytte prosjekt 1, men kan avvise prosjekt 2 med den begrunnelse at det ikke er kapasitet i nettet.

Netteier kan naturligvis tilby prosjekt 2 tilknytning på det vilkår at prosjekt 2 dekker alle investeringskostnader, men det vil i mange tilfeller ikke være et reelt alternativ. Investeringskostnadene vil ofte overgå det en småprodusent kan dekke alene.

Vi ser at prinsippet om «førstemann til mølla» kan føre til det resultatet at kun prosjekt 1 realiseres, til tross for at prosjekt 2 er mer samfunnsøkonomisk gunstig.

4.3 Problemsituasjon to: Flere ønsker tilknytning til samme tid

«Førstemann til mølla»-prinsippet kan ikke anvendes der flere småprodusenter ønsker nettilknytning *til samme tid*, men der det eksisterende nettet bare kan ta imot en av dem. En rekke spørsmål oppstår i en slik situasjon. Blir det slik at netteier må tilby ett av prosjektene tilknytning og avvise de øvrige? Hvordan skal utvelgelsen skje når «førstemann til mølla»-prinsippet ikke kan anvendes? Kan netteier nekte alle prosjektene tilknytning til det eksisterende nettet, og i stedet skissere en plan der nettet bygges ut og kostnadene ved det nye produksjonsrelaterte nettanlegget fordeles på de nye prosjektene? Samfunnsmessig vil det siste kunne være mest rasjonelt, men slik regelverket er i dag har netteier ingen plikt til å tilby en slik ordning. Selv ikke om småprodusentene dekker alle kostnader, eksempelvis via anleggsbidrag. Dette fordi netteier ikke har investeringsplikt overfor produsenter.

I en situasjon der flere småprodusenter ønsker nettilknytning til samme tid, men nettet kun har kapasitet til tilknytning av én, vil resultatet kunne bli at netteier tilbyr ett prosjekt tilknytning og avviser de andre. Vi ser at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad sikrer at samfunnsmessig gunstige småproduksjonsprosjekter realiseres. (For mer om kapasitetsproblemer og manglende investeringsincentiver, se punkt 6.4.2 om behovet for en investeringsplikt overfor produsenter.)

4.4 Problemsituasjon tre: Nettinvesteringer og kontrollforskriften § 17-1

Selv i situasjoner der netteier ønsker å foreta nettførsterkninger og tilby nye småprodusenter tilknytning, og det således ikke er aktørene det står på, kan problemer oppstå. Det som kan skape vanskeligheter er kontrollforskriften § 17-1.

Sett at kapasiteten i nettet er utnyttet til det fulle. Netteier ønsker å tilby småprodusenter tilknytning, og er villig til å foreta nettinvesteringer. Netteier vet at flere småprodusenter kan komme til, og ønsker å bygge ut nettet slik at det også blir plass til fremtidige prosjekter. Dette vil være samfunnsøkonomisk rasjonelt. Når nettet først bygges ut, er det nemlig slik at merkostnadene ved å

øke nettkapasiteten er relativt lave. Men selv om det vil være samfunnsøkonomisk gunstig med en løsning som tar høyde for fremtidige tilknytninger, og selv om alle aktører ønsker en slik løsning, kan nettutbyggingen forhindres. Dette på grunn av kontrollforskriften § 17-1. Jeg vil nå vise hvorfor.

Dersom nettanlegget netteier ønsker å bygge ut i hovedsak kommer til å betjene produsenter, vil det defineres som et produksjonsrelatert nettanlegg. Kostnadene ved produksjonsrelaterte nettanlegg skal dekkes av produsentene, jf. § 17-1. Nettselskapet kan ikke være med på å betale. Investeringsbeløpet må utelukkende fordeles på småprodusentene, typisk ved at de avkreves anleggsbidrag. Anleggsbidragene vil kunne bli høye. Kan hende så høye at småprodusentene må trekke seg fordi prosjektene ikke blir lønnsomme. Resultatet kan bli at nettinvesteringer ikke blir foretatt og at småproduksjonsprosjekter ikke realiseres.

4.5 Problemsituasjon fire: Gratispassasjerer

Kontrollforskriften § 17-5 syvende ledd om fordeling av anleggsbidrag over tid kan i noen tilfeller bøte på ovennevnte problem, i alle fall til en viss grad. Produsentene som i første omgang dekker investeringskostnadene via anleggsbidrag, vil få tilbakebetalt deler av de opprinnelige anleggsbidragene etter hvert som nye produsenter kobles til. Nettilknytningskostnadene for produsentene som blir tilknyttet først vil dermed minske med tiden.

Men § 17-5 syvende ledd vil ikke løse alle problemer. De forskutterende produsentene kan ikke være sikre på at nye kunder faktisk tilknyttes i løpet av en tiårsperiode. Videre vil nye produsenter kunne se seg best tjent med å «sitte på gjerdet» og vente til tiårsfristen løper ut. Det vil være uheldig. De nye produsentene vil da unndra seg deltakelse i spleiselaget for nettutbygging. En mulig måte å unngå gratispassasjerer på, er at å forlenge fristen i § 17-5 syvende ledd som nå er på ti år. En annen mulighet er å gi dispensasjon fra fristen i flere tilfeller. NVE har allerede hjemmel til å dispensere, jf. kf. § 18-2, men i praksis har det så langt aldri blitt dispensert fra tiårsfristen.¹⁷²

¹⁷² Jf. NVE-sak nr. 33/2007 (som riktignok gjaldt overfor en uttakskunde) der netteier søkte om dispensasjon fra tiårsfristen. NVE ville ikke dispensere og uttalte: «NVE har ikke tidligere gitt dispensasjon fra § 17-5, syvende ledd, og NVE mener at det ikke er særlige forhold i denne sak som gjør at det er grunnlag for å gi dispensasjon».

5 Tilknytningsregimet i Danmark

5.1 Innledende bemerkninger

5.1.1 Nettilknytning av produsenter av fornybar kraft – ikke et særnorsk problemområde

Fornybare ressurser er verdens raskest voksende energikilde. Kraftsektoren er intet unntak fra denne tendensen. I en rekke land kan det registreres en økt satsing på fornybar kraft.¹⁷³

Innen kraftsektoren anses vindkraft å være en av de mest lovende fornybare energikildene. I Europa har satsingen på vindkraft vært en suksess. Vind forventes å være den viktigste kilden til fornybar kraft i EU innen 2010 og europeisk industri er verdensledende i den teknologiske utviklingen innen vindkraftsektoren.¹⁷⁴ Men suksessen er ikke like stor i alle europeiske land. Det er store variasjoner i hvor langt vindkraftutbyggingen har kommet. Variasjonene skyldes naturligvis ulike naturforhold, men også forskjeller i politikk og regelverk.

Produsenter av fornybar kraft kan møte mange hindringer på veien. I en rekke land, ikke bare i Norge, utgjør den fysiske tilknytningen til kraftnettet et avgjørende hinder. Regelverket vedrørende nettilknytning kan være unødvendig komplisert og tilknytningsavgiftene kan være høye.¹⁷⁵ Problemer vil i særlig grad oppstå når kraftressursene befinner seg langt fra det eksisterende kraftnettet, slik tilfellet ofte er for vindkraft og småkraft.

En forutsetning for at statene skal lykkes med økt utbygging av fornybar kraft, er at de får på plass et godt regelverk. Et avgjørende førsteskritt er å sikre produsenter av fornybar kraft fysisk tilknytning til kraftnettet.

Vindkraftsektoren kan brukes som eksempel. Ser man hen til de europeiske statene som i størst grad har lyktes med vindkraftutbygging, Tyskland, Danmark og Spania, er et fellestrekk at statene har utarbeidet tilfredsstillende regelverk for vindkraftprodusentene. Blant annet har de tre landene gode tilknytningsregimer som sikrer produsentene nettilknytning til akseptable

¹⁷³ *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 191.

¹⁷⁴ *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 288.

¹⁷⁵ *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 189: «Rules and charges for connecting to the grid may be unnecessarily difficult and expensive, particularly for intermittent energy such as wind and solar power».

vilkår og priser.¹⁷⁶ Landene har også fått på plass støtteordninger for produsenter av fornybar kraft, herunder såkalte feed-in ordninger der produsentene mottar pristillegg for kraften de mater inn i nettet.

5.1.2 Hvorfor se hen til Danmark?

I et blikk ut over landegrensene kan det ses hen til et utall ulike områder. Oppgavens rammer tillater ikke at alt tas med. Jeg har valg å konsentrere meg om utvalgte deler av dansk rett. Jeg vil nå forklare valget.

For å kunne vurdere det norske tilknytningsregimet, kan det være fornuftig å foreta sammenligninger med andre lands tilknytningsregimer. I en sammenligningsprosess er det naturlig å se hen til land der regelverket er velfungerende og der kraftsystemet har likhetstrekk med det norske. Er kraftsystemet organisert svært ulikt vårt eget, er overføringsverdien liten. For denne avhandlingens tema er flere land aktuelle. Jeg har valgt Danmark.

Danskene har lykket med sin satsing på fornybar kraft, særlig vindkraft. Det skulle tilsi at de har en vellykket regulering. Videre er de grunnleggende prinsippene for det danske kraftsystemet i stor grad de samme som hos oss. Dansk nettregulering ser dermed ut til å være godt egnet for sammenligning.

Å behandle den danske nettreguleringen generelt vil være for omfattende. Fremstillingen konsentreres derfor om reguleringen av nettilknytningen av (tilknytningsregimet for) fornybar kraftproduksjon med særlig vekt på vindkraft.

Akkurat som i Norge, har vindkraftutbyggingen i vårt nærmeste naboland, Sverige, vært beskjeden til tross for politiske målsettinger om økt satsing på området. Men hos svenskene er ikke nettproblemer det største hinderet for realisering av prosjekter.¹⁷⁷ Fordi nettproblemer ikke utgjør noe avgjørende hinder i Sverige og fordi også svenskene har kommet kort i utbyggingen av vindkraft, synes det lite hensiktsmessig å se hen til svensk rett.

Et land man kunne ha sett hen til er Tyskland. I likhet med Danmark er Tyskland svært langt fremme når det gjelder vindkraft. Kjernen i det tyske tilknytningsregimet for produsenter av fornybar kraft er at nettselskapene plikter å sørge for nettilknytning av produsentene samt gi dem prioritert adgang til nettet.¹⁷⁸

¹⁷⁶ *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 317: «all three European countries with greatest success in developing wind power (Denmark, Germany, and Spain) have created attractive, long-term financial frameworks; removed administrative barriers through implementation of uniform planning procedures and licensing systems; *given guarantees of fair grid access and non-discriminatory tariffs* [min kursivering]; and undertaken least-cost network planning.»

¹⁷⁷ Work-shop med den svenske miljørettsjuristen Maria Petterson. Forskergruppen i naturressursrett ved Det juridiske fakultet, 13. desember 2007

¹⁷⁸ *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 192 og 193.

5.2 Dansk satsing på fornybar kraft

I Danmark har det vært politisk enighet om å satse på miljøvennlig energiproduksjon. Landet er verdensledende innenfor utviklingen av fornybar kraft, særlig vindkraft.¹⁷⁹ Danskenes mål på lang sikt er å bli uavhengig av fossilt brennstoff.¹⁸⁰ På kort sikt, innen 2025, er målet å redusere forbruket av fossilt brennstoff med 15 prosent.¹⁸¹ Den danske befolkningen støtter opp om den politiske satsingen på fornybar kraft. Det er generelt en høy aksept av fornybar kraftproduksjon blant danskene. For eksempel er holdningen til vindkraft meget positiv.¹⁸²

I 2005 kom 28,8 prosent av dansk elektrisitetsproduksjon fra fornybare ressurser. Vannkraft har aldri hatt noen sentral rolle i Danmark, og utgjør kun én prosent av den totale elektrisitetsproduksjonen. Innen vindkraft er danskene derimot svært langt fremme. Vindkraft utgjør alene 18,5 prosent av den totale elektrisitetsproduksjonen. Det er den høyeste andelen i Europa. I 2005 var samlet installert ytelse for dansk vindkraft 3129 MW fordelt på 6400 vindturbiner.¹⁸³ Tallene for norsk vindkraft samme år var 280 MW fordelt på 138 turbiner.¹⁸⁴

Sammenlignet med Norge har vindkraftutbyggingen i Danmark altså kommet langt. Det gjenspeiles på flere områder. For det første er regelverket mer tilpasset vindkraftproduksjon, noe jeg vil redegjøre for nedenfor. Videre har det i Danmark blitt lagt godt til rette for forskning og teknologisk utvikling. Produksjon av vindturbiner har blitt en stor og viktig industri. Når det gjelder vindmøller på land, har danske produsenter i de senere år hatt en samlet verdensmarkedsandel på omtrent 40 prosent. De regner med å få en pen andel av markedet for offshore vindmøller, et marked i vekst.¹⁸⁵

Nettforholdene i Danmark og Norge er ulike, blant annet utgjør norsk geografi og natur store utfordringer for nettutbygging. Selv om det er forskjeller

¹⁷⁹ *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 288 og 289.

¹⁸⁰ Fossilt brennstoff er hydrokarbonholdige ressurser. Hovedtypene er olje, kull og gass, som er ikke-fornybare energikilder.

¹⁸¹ *Energy Law in Europe* (2007) side 509.

¹⁸² Jf. den danske studien *Netttilslutning og administrative prosedurer*, Poulsen (2005).

¹⁸³ Dataene er hentet fra *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 289 og *Energy Law in Europe* (2007) side 509.

¹⁸⁴ Fakta 2006 side 26.

¹⁸⁵ Fakta hentet fra www.windpower.org.

mellom landene, er det likevel grunn til å se hen til Danmark. Kanskje er det mulig å tilpasse og overføre gode danske løsninger til det norske kraftsystemet. I alle fall kan vi la oss inspirere av den danske nettreguleringen som er mer tilpasset produsenter av fornybar kraft enn den norske modellen.

I det følgende vil jeg se nærmere på reguleringen av nettmonopolet etter dansk rett. Først vil jeg gjennomgå hovedprinsippene for nettreguleringen. Dernest vil jeg undersøke nettselskapenes tilknytnings- og investeringsplikt. Til sist vil jeg se nærmere på fordelingen av nettilknytningskostnader. Jeg vil fortløpende foreta sammenligninger mellom dansk og norsk regulering. Fremstillingen anlegger et produsentperspektiv, nærmere bestemt produsenter av fornybar kraft.

Ettersom vind er den sentrale fornybare kraftressursen i Danmark, vil fremstillingen i særlig grad omhandle vindkraft.¹⁸⁶ En rekke av de nettmessige utfordringene som oppstår ved tilknytning av vindmølleanlegg vil også oppstå ved tilknytning av småkraftverk. Når jeg i den følgende omtaler vindkraftsektoren, vil det ha overføringsverdi til småkraftsektoren.

5.3 Nettregulering, miljøhensyn og tilrettelegging for fornybar kraftproduksjon

Den danske elforsyningsloven¹⁸⁷ gjelder produksjon, transport, handel og levering av elektrisitet, jf. lovens § 2, og regulerer i stor grad de samme områder som den norske energiloven. Nettreguleringen, som er det aktuelle for denne avhandlingen, faller inn under virkeområdet.

Hovedformålet med elforsyningsloven er å sikre «at landets elforsyning tilrettelægges og gjenføres i overensstemmelse med hensynet til forsyningssikkerhet, samfunnsøkonomi, miljø og forbrukerbeskyttelse», jf. § 1 første ledd. Annet ledd understreker at miljøhensyn er prioritert i det danske kraftsystemet. Det presiseres at loven, i overensstemmelse med hovedformålet etter første ledd, særlig skal fremme en «*bæredygtig energianvendelse, herunder ved energibesparelser og anvendelse af kraftvarme, vedvarende og miljøvenlige energikilder* [min kursivering]». Miljøhensyn kommer tydelig frem i elforsyningslovens formålsangivelse. Langt tydeligere enn i den norske energiloven.

¹⁸⁶ For en helhetlig gjennomgang av dansk regulering av vindmøller, se *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 295-305.

¹⁸⁷ Lov om elforsyning, lovbekendtgørelse nr. 1115 af 8. november 2006.

Generelt ser det ut til at miljøhensyn har fått en tydeligere plass i dansk nettregulering enn hos oss. Det utgjør en viktig forskjell. Vektleggingen av miljøhensyn manifesterer seg flere steder i den danske nettreguleringen. I det følgende vil tilpasning av regelverket, nøytralitetsprinsippet, prioritert adgang og den såkalte skrotningsordningen trekkes frem som eksempler.

I Danmark er det utarbeidet *regelverk tilpasset produsenter av fornybar kraft*. Kapittel 9 i elforsyningsloven regulerer spesielt «Miljøvennlig elproduksjon». Det gis blant annet bestemmelser om pristillegg, VE-beviser,¹⁸⁸ opprinnelsesgaranti og miljømerking. Særlig relevant for denne avhandlingens tema er §§ 67 og 68 som gjelder nettmonopolet, nærmere bestemt nettilknytning av miljøvennlig kraftproduksjon. Med hjemmel i § 68, er det gitt en egen forskrift for vindmøller; vindmøllebekendtgørelsen.¹⁸⁹ Kapittel 9 og vindmøllebekendtgørelsen gis nærmere omtale nedenfor. I Norge gjelder ingen særlige regler for nettilknytning av produsenter av fornybar kraft. Produsenter og forbrukere er dyttet inn i samme regelverk. Ulike problemer og nettekniske utfordringer oppstår ved tilknytning av produsenter og forbrukere. Aktørtilpassede regler, slik det i større grad er i Danmark enn hos oss, vil kunne ta høyde for ulike typer utfordringer.

Et prinsipp ved tarifferingen av det norske nettmonopolet, er *nøytralitet med hensyn til type kraft*. Differensiering kan ikke begrunnes med miljøforhold. Tariffene må være objektive og ikke-diskriminerende og må utelukkende fastsettes ut ifra relevante nettforhold. Ulike kraftkilder skal ikke forskjellsbehandles. Støttetiltak til produksjon av fornybar kraft må gjennomføres på andre måter enn via nettreguleringen, se punkt 2.6.3. Også etter dansk rett er nøytralitet et grunnleggende prinsipp ved fordelingen av kostnadene i nettet. Tariffene må være objektive og ikke-diskriminerende.¹⁹⁰ Men i Danmark ser ikke nøytralitetsprinsippet ut til å være like strengt som hos oss. Det er nemlig slik at reguleringen av kostnadsfordelingen ved nettilknytning oppstiller gunstige vilkår for produsenter av fornybar kraft. (Mer om kostnadsfordelingen i punkt 5.5.)

¹⁸⁸ VE-bevis er et «omsættelig bevis for produksjon af nærmere angivne former for VE-elektricitet», jf. elforsyningsloven § 5 nummer 17). VE-elektricitet er elektricitet fra vindkraft, biogass, biomasse, solenergi, bølgeenergi og vannkraftanlegg under 10 MW, jf. elforsyningsloven § 55 første ledd.

¹⁸⁹ Bekendtgørelse nr 1365 af 15. desember 2004 om nettilslutning af vindmøller og pristillæg for vindmølleproduceret elektricitet m.m..

¹⁹⁰ At nøytralitet er et grunnleggende hensyn følger blant annet av elforsyningsloven § 6 fjerde ledd, § 22 første ledd nr. 9), § 24 annet ledd og § 73.

Etter dansk rett har produksjon av fornybar kraft «*prioriteret adgang* til elforsyningsnettet [min kursivering]», jf. elforsyningsloven § 27 c femte ledd. Prioritert adgang innebærer en fysisk adgangsrett til nettet og gir en førsterett til levering i situasjoner der det oppstår kapasitetsproblemer i nettet. Fornybar kraft skal da gis adgang før annen kraft. Den systemansvarlige,¹⁹¹ som har ansvar for balansen i kraftnettet, kan bare redusere eller avbryte produksjon med prioritert adgang «hvis en reduktion af elproduktion fra andre anlæg ikke er tilstrækkelig til at opretholde den tekniske kvalitet og balance» i kraftnettet, jf. § 27 c femte ledd.

Dette prioriteringsprinsippet har sin rot i EU-retten. I Direktiv 2003/54/EF (eldirektiv II) artikkel 11 nr. 3 og i Direktiv 2001/77/EF (fornybardirektivet) artikkel 7 nr. 1 oppstilles prioriteringsprinsippet som et mulig miljø- og energipolitisk instrument for statene.¹⁹²

I Norge har fornybar kraft ikke prioritert adgang til kraftnettet slik som i Danmark. Den praktiske betydningen av at fornybar kraft har prioritert adgang i situasjoner med kapasitetsproblemer er trolig begrenset.¹⁹³ Men at danskene har inntatt prinsippet i sitt regelverk, vitner om vilje til å legge til rette for fornybar kraftproduksjon.

Ytterligere et eksempel på at fornybar kraft er høyt prioritert i Danmark, er den såkalte *skrotningsordningen*. Ordningen hører ikke med til reguleringen av nettmonopolet, men nevnes for å illustrere vektleggingen av miljøhensyn i Danmark. Skrotningsordningen er en støtteordning som skal bidra til at eldre, mindre effektive vindturbiner blir byttet ut med nyere og mer effektive turbiner. Formålet er å oppnå en bedre anvendelse av landskapsressursene og lavest mulig miljø- og samfunnskostnader per kWh. Vindmøllebekendtgørelsen kapittel 4 gir regler om skrotningsordningen for vindmøller på land. I korte trekk går ordningen ut på at vindmølleiere som tar ned gamle vindmøller blir tildelt skrotningsbevis. Bevisene gir vindmølleeierne rett til å motta ekstra pristillegg for kraftproduksjon fra nye vindmøller. I Norge har vi ingen ordning tilsvarende skrotningsordningen.

¹⁹¹ Energinet.dk er systemansvarlig i Danmark. Systemansvarlig i Norge er Statnett SF. Systemansvarets hovedinnhold er å sikre momentan balanse med en tilfredsstillende leveringskvalitet i kraftsystemet til enhver tid.

¹⁹² Mer utførlig om eldirektiv II og fornybardirektivet i punkt 6.2.

¹⁹³ Se Jones (2006) som kommenterer bestemmelsen i eldirektiv II artikkel 11 nr. 3 på side 35. Han fremhever at bestemmelsen vil være svært vanskelig eller umulig å gjennomføre i et konkurransebasert regime, med et lite forbehold for situasjoner hvor det oppstår kapasitetsproblemer i nettet.

5.4 Tilknytningsplikt og investeringsplikt

Elforsyningsloven kapittel 4 regulerer det danske «Elforsyningsnet», jf. kapitlets overskrift. I medhold av § 20 første ledd er nettselskapene pålagt en rekke plikter. Den overordnede plikten er å «sikre en tilstrækkelig og effektiv transport af elektricitet». Ytterligere plikter er oppstilt i nr. 1 til nr. 4.

Det følger av § 20 første ledd nr. 2 at nettselskapene plikter å «tilslutte leverandører og købere af elektricitet til det kollektive elforsyningsnet». Utgangspunktet er derved at netteier har en lovfestet tilknytningsplikt overfor både uttakskunder og produsenter.

Hvis netteier ikke oppfylder sine plikter, kan den systemansvarlige pålegges å rette opp den manglende oppfyllelse, herunder utføre anleggsarbeider, jf. § 20 annet ledd, om nødvendig med politiets bistand, jf. fjerde ledd. Dersom netteier urettmessig nekter en produsent tilknytning, kan altså den systemansvarlige pålegges å utføre det anleggsarbeid som er nødvendig for å sikre produsenten nettilknytning.

Elforsyningsloven §§ 24 og 26 gir brukere av nettet rettigheter som motsvarer netteiers plikter. Etter § 24 har enhver rett til å «anvende det kollektive elforsyningsnet til transport af elektricitet imod betaling». I dette ligger blant annet en rett til å bli tilknyttet nettet. Av § 26 fremgår det at tilknytningsretten ikke er ubetinget, men forutsetter at anlegg og installasjoner oppfylder fastsatte tekniske krav og standarder.

Vindmølleanlegg er særskilt regulert i vindmøllebekendtgørelsen. Tilknytningsplikten overfor produsenter, som allerede følger av elforsyningsloven, er presisert i § 2 annet ledd: «Såfremt betingelserne for nettilslutning er opfyldt, har net- og transmissionsvirksomheden pligt til at tilslutte vindmøllen til elnettet.» Betingelser for nettilknytning er at vindmøllen er «oppstillet i overensstemmelse med gældende bestemmelser i elforsyningsloven, plan- og byggelovgivningen og regler udstedt med hjemmel i de nævnte love», jf. § 2 første ledd. Den danske systemansvarlige, Energinet.dk, fastsetter tilknytningskrav, blant annet tekniske krav og standarder.¹⁹⁴

Også i Norge regnes netteier å ha tilknytningsplikt overfor produsenter, selv om det ikke følger direkte av loven. Ledig kapasitet i nettet er en forutsetning for denne tilknytningsplikten: Netteier har ikke investeringsplikt overfor produsenter, jf. drøftelsen i punkt 2.6.2. Hvordan er det så med investeringsplikten i Danmark? Spørsmålet i det følgende er om netteiere etter dansk rett har investeringsplikt overfor produsenter.

¹⁹⁴ Se *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 303.

Elforsyningsloven § 20 første ledd nr. 1 pålegger netteier å «udbygge forsyningsnettet i forsyningsområdet i fornødent omfang». Etter nr. 2 plikter netteier å koble leverandører av elektrisitet til nettet. Utbyggingsplikten og tilknytningsplikten til sammen medfører at netteier har investeringsplikt: Dersom det er nødvendig for å sikre produsenter tilknytning, plikter netteier å bygge ut nettet.

Når det gjelder produsenter av vindkraft, kan investeringsplikten også utledes av vindmøllebekendtgørelsen § 2 annet ledd. Netteier har «pligt til at tilslutte vindmøllen til elnettet» såfremt «betingelserne for nettilslutning er oppfylt». Ledig kapasitet er ikke en av betingelsene for nettilknytning. Manglende kapasitet er dermed ingen nektelsesgrunn.¹⁹⁵

Kort oppsummert: I Danmark er netteiers tilknytningsplikt overfor produsenter lovfestet. Netteier har også investeringsplikt overfor produsenter.¹⁹⁶ I Norge følger ikke netteiers tilknytningsplikt overfor produsenter direkte av loven, men en slik plikt anses likevel å foreligge. Ledig kapasitet i nettet er en forutsetning for denne tilknytningsplikten. Netteier har ikke investeringsplikt overfor produsenter, og kan nekte tilknytning ved manglende kapasitet i nettet.¹⁹⁷

5.5 Fordelingen av nettilknytningskostnader

For å sikre produsenter av fornybar kraft nettilknytning til tilfredsstillende betingelser, er det ikke tilstrekkelig at netteier er pålagt tilknytnings- og investeringsplikt. En forutsetning for en velfungerende tilknytningsordning, er en hensiktsmessig kostnadsfordeling. I Danmark er fordelingen av nettilknytningskostnader mellom netteier og produsenter av fornybar kraft gjenstand for detaljert regulering.

Elforsyningsloven § 67 gjelder ved «tilslutning til elforsyningsnettet af (...) elproduktionsanlæg, der (...) producerer VE-elektricitet». VE-elektrisitet er

¹⁹⁵ Så også *Beyond the Carbon Economy* side 303: «The grid and the transmission companies are obliged to connect the wind turbines when the conditions are met.»

¹⁹⁶ Den danske reguleringen av nettilknytning av vindmølleanlegg ser ut til å være velfungerende. I studien *Nettilslutning og administrative procedurer*, Poulsen (2005), uttales det: «Representanter for vindmøllejerne synes at være enige om, at væsentlige spørsmål vedrørende nettilslutning av vindmøller er løst. Det gjelder både de tekniske krav til vindmøllene og omkostningsfordelingen mellom vindmøllejeren og elselskaberne ved selve tilslutningen.» Ifølge studien er lang saksbehandlingstid hos de offentlige myndigheter det største problemet for vindkraftprosjekter.

¹⁹⁷ I Norge er innføring av en investeringsplikt overfor produsenter vurdert og utredet. Se punkt 2.6.2 og punkt 6.4.2 for mer om dette.

elektrisitet som fremstilles av vindkraft, biogass, biomasse, solenergi, bølgeenergi og i vannkraftanlegg med under 10 MW installert effekt, jf. lovens § 55 første ledd. Dette er fornybare energikilder.

Kostnadsfordelingen etter § 67 er enkel. Produsenten skal dekke «den udgift, der ville være forbundet med at lade sig tilslutte 10-20 kV-nettet»,¹⁹⁸ jf. første ledd første punktum. Det gjelder selv om nettselskapet skulle velge et annet tilslutningspunkt enn til 10-20 kV-nettet. Øvrige omkostninger ved tilknytningen, herunder omkostninger til nettførsterkning og nettutbygging, skal dekkes av nettvirksomheten, jf. første ledd annet punktum. På dette punktet skiller den danske reguleringen seg fra den norske. I Norge kan netteier kreve anleggsbidrag både for kundespesifikke tilknytningskostnader og for omkostninger tilknytningen utløser høyere opp i nettet, jf. kontrollforskriften § 17-5. Videre er det slik at norske produsenter må dekke alle kostnader ved produksjonsrelaterte nettanlegg, jf. kf. § 17-1, det være seg nyinvesteringer, vedlikehold eller annet.

Elforsyningsloven § 67 første ledd gjelder ikke for vindmøller, jf. § 67 annet ledd. Med hjemmel i § 68, er det gitt egne regler om vindmøllers tilslutning til nettet. Disse finner vi i vindmøllebekendtgørelsens kapittel 2. Kostnadsfordelingen følger i stor grad prinsippene i elforsyningsloven § 67. Nettselskapet fastsetter et tilknytningspunkt. Punktet skal være «på det nærmeste sted på elnettet, hvor elektrisiteten fra den nye vindmølle kan aftages med de eksisterende netforhold», jf. vindmøllebekendtgørelsen § 3. For vindmøller som oppføres i et ved regionplan utpekt vindmølleområde, skal tilslutningspunktet være ved vindmølleområdets avgrensning, jf. § 4.¹⁹⁹ «Omkostninger ved vindmøllens nettilslutning frem til det i §§ 3 og 4 nævnte tilslutningspunkt (...) afholdes af vindmølleeieren», jf. § 8. Bestemmelsen oppstiller en detaljert angivelse av hvilke omkostninger det omfatter.²⁰⁰ Øvrige kostnader, det vil si de kostnader som ikke uttrykkelig påhviler vindmølleeieren, skal dekkes av nettselskapet: «Omkostninger til udbygning og forstærkning af elnettet ved nettilslutning af en vindmølle på land påhviler netvirksomheden», jf. § 3 annet ledd. Regler tilsvarende de norske reglene om

¹⁹⁸ 10-20 kV-nettet tilsvarer det norske distribusjonsnettet som har spenning opp til 22 kV.

¹⁹⁹ Vindmøller til havs er regulert i §§ 5 og 6.

²⁰⁰ «Tilslutningsomkostninger omfatter alene udgifter til vindmøllens installation, lavspændingstilslutning og lavspændingsstik, etablering af eventuelt lokal vindmølletransformer, inkl. afregningsmåler, stikledning til elnettet, tilslutning til elnettet, herunder fasekompensering, samt omkostninger til den kollektive elforsyningsvirksomheds behandling af anmodning om nettilslutning», jf. § 8 første ledd. Ytterligere detaljer om kostnadsfordelingen er gitt i andre til sytten ledd.

produksjonsrelaterte nettanlegg og anleggsbidrag gjelder heller ikke etter vindmøllebekendtgørelsen.

Viktig å merke seg er at nettselskapene etter dansk rett ikke kan kreve produsenter av fornybar kraft for kostnader ved forsterkninger høyere opp i nettet. Produsenten er kun ansvarlig for det interne nettsystemet frem til tilknytningspunktet, nettselskapet er ansvarlig for de øvrige nettinvesteringer. Det danske kraftnettet er organisert i to nettnivåer etter spenningsnivå; «distributionsnet» og «transmissionsnet».²⁰¹ Netteierne må sørge for de nødvendige forsterkninger i sine respektive nettanlegg. Dersom tilknytning av en produsent av fornybar kraft krever forsterkninger oppover i nettet, må altså distribusjonsnetteier dekke omkostningene i distribusjonsnettet og transmisjonsnetteier omkostningene i transmisjonsnettet. Hensikten med denne oppdelingen av ansvaret, er å sikre kapasitet i nettet uten omkostninger for produsenten og derved fremme utbyggingen av fornybar kraft.²⁰²

I Danmark som i Norge, er utgangspunktet for nettselskapets kostnader at de veltes over på selskapets kunder gjennom den løpende nettleien. Men i Danmark gjelder særlige regler for noen typer kostnader. Etter elforsyningsloven § 8 første ledd skal enhver elforbruker dekke «en forholdsmæssig andel af» nettselskapenes «nødvendige omkostninger ved at gjennomføre de offentlige forpliktelser, som påhviler dem».²⁰³ En rekke kostnader i forbindelse med nettilknytning av miljøvennlige produksjonsanlegg er slike nødvendige omkostninger ved gjennomføring av offentlige forpliktelser. Det følger av elforsyningsloven § 8 første ledd, som viser til fjerde ledd, der det i nr. 2 vises til omkostninger nettselskapene er pålagt etter §§ 67 og 68 som regulerer tilknytning av miljøvennlig produksjon. Se også vindmøllebekendtgørelsen § 8 fjerde ledd som fastslår at en rekke omkostninger ved nettilknytning av vindmøller skal fordeles etter elforsyningslovens § 8 første ledd.

Det sentrale med bestemmelsen i elforsyningsloven § 8 første ledd er at deler av kostnadene ved nettilknytning av miljøvennlig kraft dekkes på en særskilt måte. Kostnadene pulveriseres og fordeles på *alle* elforbrukere i Danmark, jf. «enhver elforbruker her i landet». Det er i større grad tale om et kollektivt spleiselag enn om kostnadene skulle ha blitt dekket av det enkelte nettselskaps

²⁰¹ Den danske organiseringen med to nettnivåer samsvarer med eldirektiv II, se punkt 6.2 om direktivet. I Norge er som nevnt nettet organisert i tre nettnivåer; sentral-, regional- og distribusjonsnettet.

²⁰² Jf. *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 299.

²⁰³ Slike offentlige forpliktelser omtales ofte som PSO (Public Service Obligations).

kunder. Etter elforsyningsloven § 8 første ledd blir kostnadene fordelt på den totale massen av danske forbrukere. Alle er med på å finansiere nettilknytning av miljøvennlig kraftproduksjon. Det finnes ingen tilsvarende ordning i Norge for kostnader ved tilknytning av småprodusenter til laveste nettnivå (distribusjonsnett).

5.6 Avsluttende bemerkninger

Gjennomgangen har vist at miljøhensyn har en sentral plass i reguleringen av det danske kraftsystemet. Miljøhensyn kommer tydelig frem i formålsangivelser, og manifesterer seg på flere områder. Blant annet gjelder egne bestemmelser om nettilknytning av produsenter av fornybar kraft som skal legge til rette for utbygging av ny produksjon. Selv om danskene i større grad enn oss har klart å innta miljøhensyn i nettreguleringen, betyr ikke det at den danske reguleringen er ideell. Også det danske regelverket har mangler, for eksempel er det på mange områder uoversiktlig.²⁰⁴

Fremstillingen av det danske tilknytningsregimet for fornybar kraft er ikke tatt inn grunnet et kopieringsønske. Sammenligningen er ment å være en kilde til inspirasjon, ettersom det danske regelverket er bedre tilpasset produksjon av fornybar kraft enn det norske. Det beste eksemplet er at nettilknytning av produsenter av fornybar kraft er særskilt regulert i Danmark. I Norge er produsenter og forbrukere dyttet inn i samme regelverk. Det utgjør en grunnleggende forskjell mellom de to tilknytningsregimer.

²⁰⁴ «Denmark has experienced the adoption of a long list of amending acts to the new Electricity and Gas Acts and unfortunately gained a somewhat complex legal regime as a result... [T]he regulation in the electricity sector has grown from an Act that included 18 Articles in the first Electricity Act in 1976 to 129 in 2006. To this must be added the high number of authorities to issue more detailed rules in secondary legislation.» *Energy Law in Europe* (2007) side 524 og 525.

6 Vurderinger av tilknytningsregimet for småprodusenter av vann- og vindkraft

6.1 Innledende bemerkninger

En rekke ulike problemsituasjoner kan oppstå når småprodusenter av vann- og vindkraft skal kobles til kraftnettet. Ofte vil problemene være av økonomisk art. Hvem skal betale for hva og hvor mye? Regelverket løser ikke alle problemene. Tvert imot, avhandlingen har vist at tilknytningsregimet som gjelder for småprodusenter av vann- og vindkraft har mangler. Noe «skurrer». I dette kapittelet vil jeg foreta vurderinger av tilknytningsregimet, herunder foreslå endringer.

EØS-retten gir bindende føringer for norsk regulering av kraftsektoren og trekker opp grenser for hvilke endringer som kan gjøres i det norske regelverket. Før jeg vurderer tilknytningsregimet for småprodusenter og kommer med forslag til endringer, er det derfor nødvendig å gjennomgå de EØS-rettslige skranker på området. Det gjøres i punkt 6.2.

Etter gjennomgangen av de EØS-rettslige skranker, ligger forholdene til rette for å foreta vurderinger av tilknytningsregimet for småprodusenter. Fremstillingen består av tre deler.

I del én, jf. punkt 6.3, holdes dagens tilknytningsregime opp mot de *politiske visjoner og målsettinger* på området. Jeg vil undersøke om det er samsvar mellom regelverket og den uttalte politiske satsingen på vindkraft og småkraft.

I del to, jf. punkt 6.4, følger en vurdering av *dagens tilknytningsregime* for småprodusenter. Jeg vil der foreta en hensiktsmessighetsvurdering av regelverket og i forlengelsen av det komme med forslag til endringer. Fremstillingen består av to elementer, som begge er sentrale i tilknytningsregimet. I punkt 6.4.1 vurderer jeg anleggsbidragsordningen, som er bestemmende for fordelingen av tilknytningskostnader mellom netteier og produsent. I punkt 6.4.2 ser jeg på innføring av en investeringsplikt overfor produsenter som en mulig løsning på problemer knyttet til nett, manglende kapasitet og kraftproduksjon.

Et tredje element som ofte nevnes i forbindelse med nettilknytning og produksjon, er energiplanlegging, nærmere bestemt behovet for en overordnet koordinering mellom nett og produksjon. Koordineringsbehovet omtales i utredningen *Investeringsplikt?* (2007), der NVE

uttaler (side 20): «Gitt at en vil tilrettelegge for ny produksjon, er det åpenbart et behov for å løse koordineringsproblemet.» NVE peker på at ingen per i dag har direkte ansvar for å foreta en koordinering mellom nett og produksjon. Dermed vil det kunne oppstå situasjoner der samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke gjennomføres fordi de ikke vurderes som bedriftsøkonomisk lønnsomme for netteier. Det vil også kunne oppstå situasjoner der det foretas investeringer som isolert sett burde ha vært unngått. NVE anser koordinering av nett og produksjon som nødvendig for å sikre en rasjonell utvikling av nettet. Jeg går ikke nærmere inn på koordineringsbehovet.

Avslutningsvis, som del tre i vurderingen av tilknytningsregimet, løftes fremstillingens fokus opp et hakk. Jeg ser ikke på mulige endringer i dagens regelverk, men vurderer *behovet for et eget tilknytningsregime* for småprodusenter, jf. punkt 6.5.

6.2 EØS-rettslige skranker²⁰⁵

6.2.1 Hvorfor se hen til EØS-rett?

I punkt 6.1 begrunnet jeg kort hvorfor det er nødvendig å se hen til EØS-retten. Jeg vil nå utdype begrunnelsen.

Energirett er ikke bare et nasjonalt anliggende. Siden 1990-tallet har EU (tidligere EF) gitt viktige føringer for medlemslandenes regulering av kraftsektoren. Man taler i dag om EUs regler om det indre marked for elektrisitet.²⁰⁶ Det skjer stadig en videreutvikling av dette europeiske markedet. Forrige store endring kom i 2003 med den såkalte energimarkedspakke II. Pakken bestod av Direktiv 2003/54/EF om felles regler for det indre elektrisitetsmarkedet (eldirektiv II), forordning 1228/2003 vedrørende betingelsene for adgang til nettet ved grenseoverskridende handel med elektrisitet og Direktiv 2003/55/EF (naturgassdirektivet).

Norge står utenfor EU, men er en del av det indre marked for elektrisitet gjennom EØS-avtalen.²⁰⁷ Norge er dermed bundet av energimarkedslovgivningen fra EU.

²⁰⁵ Kapitlet er gjennomlest av kollegaer som har kommet med viktige innspill til flere av problemstillingene.

²⁰⁶ EUs indre marked for elektrisitet er utførlig behandlet i Nesdam (2007). Se også utredningen *EØS-rettslige rammer for revisjon av energiloven*, Senter for Europarett (2007), og *Energiloven med kommentarer* (2004) side 261 flg.

²⁰⁷ Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Oporto, 2. mai 1992 (EØS-avtalen). Vedtatt i norsk lovgivning gjennom lov 27. nov 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

For at EU-lovgivningen skal komme til anvendelse i Norge, må den først inntas i EØS-avtalen i henhold til EØS-komiteens vedtak og dernest implementeres i vår nasjonale lovgivning.²⁰⁸ Energimarkedspakken fra 2003 er inkorporert i EØS-avtalen²⁰⁹ og ble implementert i norsk rett i 2006.²¹⁰

En generell fremstilling av reguleringen av kraftsektoren etter EØS-retten vil sprengte avhandlingens grenser og dessuten ligge på siden av dens tema. På den annen side vil avhandlingen bli ufullstendig dersom det ikke ses hen til EØS-retten. Dette fordi EØS-avtalen regulerer forhold av direkte betydning for kraftsektoren.

I det følgende vil jeg se på deler av EØS-retten som er av særskilt betydning for avhandlingens tema, det vil si bestemmelser som er relevante for reguleringen av nettilknytningen av småprodusenter av vind- og vannkraft. Jeg vil se hvilke EØS-rettslige skranker som finnes på området, og undersøke om det foreligger motstrid mellom norsk rett og EØS-rett. Men først noen ord om miljøhensyn i EU og EØS.

6.2.2 Miljøhensyn og det indre marked for elektrisitet

Energipolitikken i EU og EØS kan sies å hvile på tre pilarer; konkurranse, leveringssikkerhet og beskyttelse av miljøet. Dette kommer blant annet til uttrykk i eldirektiv II art 3 nr. 1. Ved utformingen av energimarkedslovgivningen og implementeringen i nasjonal rett, er målet å etablere et «konkurrencebaseret, sikkert og miljømæssigt bæredygtigt elektricitetsmarked».²¹¹

I EU forsøkes det å legge til rette for en mer miljøvennlig kraftsektor. Et skritt på veien er Direktiv 2001/77/EF om fremme av elektrisitet produsert fra fornybar energi i det indre elektrisitetsmarkedet (fornybardirektivet), innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens vedtak av 8. juli 2005 og implementert i norsk rett i september 2006.²¹² Formålet med direktivet er «at

²⁰⁸ Det er ulike implementeringskrav for forordninger og direktiver. Forordninger må gjennomføres i nasjonal rett «som sådan», jf. EØS-avtalen art 7. Når det gjelder direktiver, kan de nasjonale myndigheter nøye seg med å foreta de endringer i lover og forskrifter som anses nødvendige for å tilfredsstille direktivets krav.

²⁰⁹ EØS-komiteens vedtak av 2. desember 2005.

²¹⁰ Norske myndigheter foretok i forbindelse med implementeringen enkelte endringer i energiloven med tilhørende forskrifter, se Ot.prp. nr. 61 (2005-2006). Se også *Rammenotat om direktiv 2003/54/EC*.

²¹¹ Se også *KOM (2006) 105 endelig, Kommissjonens Grønbog om en europæisk energistrategi*.

²¹² Se *Rammenotat om direktiv 2001/77/EC*.

fremme en forøgelse af vedvarende energikilders bidrag til produktionen af elektricitet inden for det indre marked for elektricitet og skabe grundlaget for en kommende fællesskabsramme herfor», jf. art 1. Eldirektiv II og fornybar-direktivet ser ut til å være de mest relevante EØS-rettsakter for denne avhandlingens tema. I tillegg vil reglene om statsstøtte være relevante.

I EU er nye regler for områdene energi og klima under utarbeidelse. EU-kommisjonen kom i september 2007 med forslag til en ny energimarkedspakke; energimarkedspakke III. I januar 2008 ble det lagt frem forslag til en ny klimastrategi, ofte omtalt som fornybarpakken. Fornybarpakken inneholder blant annet forslag til nytt direktiv om fornybar energi og nye retningslinjer for statsstøtte til miljøtiltak. Både forslaget til energimarkedspakke III og forslaget til fornybarpakken er av EØS-relevans. Prosessen fra forslag i EU til vedtakelse i EØS er lang. Forslagene vil gjerne endres underveis i prosessen. Grunnet denne usikkerheten, vil jeg ikke omtale forslagene nærmere. Det er imidlertid viktig å merke seg at det i EU er et økt fokus på klimaspørsmålene, herunder utbygging av fornybar kraft.

6.2.3 Adgang til nettet

Spørsmålet i det følgende er hvilke føringer EØS-retten gir for norsk regulering av den fysiske nettilknytningen av småprodusenter av vind- og vannkraft. Net-eiers tilknytnings- og investeringsplikt overfor produsenter av fornybar kraft vil stå sentralt.²¹³

Sikring av adgang til nettet er et sentralt element i eldirektiv II. Av fortalen fremgår det at de «væsentligste hindringer for at gjennomføre et velfungerende og konkurrencedygtigt indre marked» blant annet har «at gjøre med spørsmål om adgang til nettet», jf. femte avsnitt. «Det er en forudsætning for velfungerende konkurrence, at der er ikke-diskriminerende, gennemsigtig adgang til nettene til rimelige priser», jf. fortalens sjette avsnitt.

Etter eldirektiv II anses altså nettadgang å være en grunnleggende forutsetning for et velfungerende kraftsystem. Dette kommer til uttrykk i art 20 nr. 1. Bestemmelsen pålegger medlemsstatene å innføre «en ordning for tredjeparts adgang til transmissions- og distributionssystemerne, som bygger på offentliggjorte tariffer, som gjelder alle privilegerede kunder, og som anvendes objektivt og uten at diskriminere mellom systembrugere».

²¹³ Valmot (2007) drøfter om tilknytningsgebyret og anleggsbidraget er i overensstemmelse med eldirektiv IIs regler om beregning og fastsettelse av betingelser og vilkår for tilkobling i art. 23 nr. 2. Jeg går ikke nærmere inn på denne problemstillingen, men viser til Valmot (2007) side 42 flg. Det konkluderes der med at metoden for beregning av anleggsbidraget er i overensstemmelse med direktivet, mens metoden for beregning av tilknytningsgebyret er tvilsom.

Art 20 nr. 1 omhandler «privilegerede kunder». I direktivets art 2 nr. 12 defineres privilegerte kunder som «kunder, som frit kan købe elektricitet fra en leverandør efter eget valg, jf. artikel 21 i dette direktiv». Når denne definisjonen legges til grunn, kan det se ut til at art 20 nr. 1 ikke omfatter produsenter, jf. «kunder, som frit kan *købe elektricitet* [min kursivering]». Det vil være en forhastet slutning å tolke produsenter ut av art 20. Dette på grunn av henvisningen i art 2 nr. 12 til art 21. Etter art 21 nr. 1 bokstav c) regnes fra 1. juli 2007 «alle kunder» som privilegerte kunder. Spørsmålet blir da om produsenter omfattes av begrepet «alle kunder».

I direktivets art 2, er det oppstilt en rekke ulike kundekategorier. I art 2 nr. 7 gis en hoveddefinisjon av kundebegrepet; det sondres mellom «grossister» og «endelige elektrisitetskunder». Forskjellen er at grossister kjøper kraft med sikte på videresalg, jf. art 2 nr. 8, mens endelige kunder kjøper elektrisitet til eget bruk, jf. art 2 nr. 9.

Videre sonderer art 2 mellom «privatkunder» og «erhvervs-kunder». Privatkunder er kunder som kjøper elektrisitet til eget husholdningsforbruk, jf. art 2 nr. 10. Ervervs-kunder derimot, kjøper elektrisitet som ikke er til bruk i egen husholdning, jf. art 2 nr. 11. Det gjøres videre klart at «udtrykket ”erhvervs-kunder” omfatter også *producenter* og grossister [min kursivering]».

Etter dette synes det slik at produsenter omfattes av begrepet «alle kunder» og dermed også av begrepet «privilegerede kunder». Det betyr at produsenter er sikret tredjepartsadgang til kraftnettet gjennom art 20. En slik løsning støttes også av direktivets formål. Et grunnleggende formål med eldirektiv II er å sikre markedsåpning og velfungerende konkurranse i EUs indre marked for elektrisitet, jf. for eksempel fortalens tredje og 21. avsnitt.

Spørsmålet blir så om norsk intern rett oppfyller kravet i art 20 nr. 1 om å sikre produsenter tredjepartsadgang. Etter energilovforskriften § 4-4 d) skal konsesjonæren sørge for markedsadgang for alle som etterspør netjtjenester til ikke-diskriminerende og objektive punkttariffer og vilkår. Som nevnt utledes av dette at netteier har tilknytningsplikt, men ikke investeringsplikt overfor produsenter. Dette ser ut til å være sammenfallende med eldirektiv II art 20 som pålegger medlemsstatene å innføre en objektiv og ikke-diskriminerende ordning for tredjepartsadgang, jf. art 20 nr. 1, med mulighet for netteier å nekte adgang dersom det ikke er tilstrekkelig kapasitet i nettet, jf. art 20 nr. 2. Når det gjelder kravet i art 20 om å sikre produsenter tredjepartsadgang, er altså

norsk intern rett i samsvar med eldirektiv II.²¹⁴ Det støttes av oppfatningen i juridisk litteratur.²¹⁵

Også i fornybardirektivet er sikring av adgang til nettet et element. I henhold til art 7 nr. 7, søker direktivet å lette adgangen til nettet for kraft fra fornybare energikilder. Art 7 nr. 1 krever at medlemsstatene gjennomfører nødvendige tiltak for å sikre at nettoperatorene garanterer transport av fornybar kraft. I dette ligger blant annet at produsenter av fornybar kraft må garanteres netttadgang på ikke-diskriminerende vilkår.²¹⁶ En slik garanti for netttadgang følger av norsk intern rett, jf. enf. § 4-4 bokstav d) om at konsesjonæren skal sørge for markedsadgang for alle som etterspør netttjenester til ikke-diskriminerende og objektive punktтарiffer og vilkår.

Etter fornybardirektivet artikkel 7 nr. 1 kan medlemsstatene gi produsenter av fornybar elektrisitet prioritert adgang til kraftnettet dersom det er i tråd med systemdriften i landet. (Se også eldirektiv II art 11 nr. 3.) Dette er en mulighet, jf. «kan», som Norge ikke har benyttet seg av.

Ved implementeringen av fornybardirektivet, ble det norske regelverket ansett å tilfredsstillе direktivets artikkel 7 om adgang til nettet. OEDs vurdering var at «forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier av 11. mars 1999 nr. 302 oppfyller direktivets krav i artikkel 7.»²¹⁷ Som det fremgår av drøftelsen ovenfor, slutter jeg meg til vurderingen. Samtidig mener jeg Norge har lagt seg på en forsiktig linje. Norsk rett oppfyller kun minstevilkårene i fornybardirektivet art. 7. Mer kunne ha vært gjort for å lette adgangen til kraftnettet for produsenter av fornybar kraft. Art. 7 oppstiller flere muligheter for medlemsstatene.

En mulighet er allerede nevnt; å gi produsenter av fornybar kraft prioritert adgang til nettet, jf. art 7 nr. 1. En annen mulighet følger av art 7 nr. 3: Medlemsstatene kan kreve at nettselskapene helt eller delvis bærer omkostningene ved tekniske tilpasninger, for eksempel nettilknytninger og nettforsterkninger, som er nødvendige for å tilknytte nye produsenter av fornybar kraft. Verken muligheten etter art 7 nr. 1 til å gi prioritert adgang eller muligheten til såkalt cost-sharing etter art 7 nr. 3 er benyttet i Norge. I Danmark er begge mulighetene benyttet, se avhandlingens punkt 5.3 og 5.5.

²¹⁴ Ved implementeringen av eldirektiv II ble det norske regelverket ansett å tilfredsstillе direktivets krav til tredjepartsadgang, jf. *Rammenotat om direktiv 2003/54/EC*.

²¹⁵ Se *Energy Law in Europe* (2007) side 957: «Market access pursuant to the Energy Act is in accordance with the regulated system of Article 20 of Electricity Directive II.»

²¹⁶ Se *Rammenotat om direktiv 2001/77/EC*.

²¹⁷ Jf. *Rammenotat om direktiv 2001/77/EC*.

Generelt har det blitt gjort få tilpasninger av det norske regelverket for å lette adgangen til nettet for produsenter av fornybar kraft. Dette kan tyde på at den norske reguleringen av nettilknytning ikke er tilstrekkelig tilpasset produsenter av fornybar kraft.

6.2.4 Støtteordninger og reglene om statsstøtte

For å være konkurransedyktige i kraftmarkedet, vil produsenter av fornybar kraft kunne være avhengige av støtte eller andre typer økonomiske incentiver. Norge har i dag en støtteordning som administreres av Enova SF. Mer om denne i punkt 3.3.2.

Statlige støtteordninger eller andre økonomiske incentiver må ikke være i strid med EØS-avtalens regler om statsstøtte.²¹⁸ EØS-rettens utgangspunkt er at statsstøtte er forbudt da det kan virke konkurransevridende, jf. EØS-avtalens artikkel 61 nr. 1. EØS-avtalen åpner likevel for å godkjenne visse typer statsstøtte, jf. art 61 nr. 2 og nr. 3. Dette kan blant annet omfatte støtteordninger til miljøtiltak.

Det er utarbeidet omfattende retningslinjer knyttet til praktiseringen av statsstøttereglene. De aktuelle retningslinjer for norsk regulering er «The EFTA Surveillance Authority's State Aid Guidelines». I kapittel 15 er det gitt særskilte retningslinjer om statsstøtte til miljøtiltak. Disse retningslinjene har som formål å fremme konkurransevnen til miljøvennlige tiltak. En viktig skranke er at miljøtiltakene ikke må overkompenseres. Det innebærer at kraftprodusenter bare kan kompenseres for merkostnader som følger av at de produserer fornybar kraft.

Man kan tenke seg ordninger der den fysiske nettilknytningen av produsenter av fornybar kraft helt eller delvis finansieres via statlige støtteordninger. (Se punkt 3.3.4 om dette.) På den måten kan man både unngå problemer med manglende investeringsincentiver for nettselskapene og skåne produsentene for høye tilknytningskostnader. En forutsetning for en slik støtteordning er at den forhåndsgodkjennes av ESA som ikke EØS-stridig i henhold til retningslinjene for statsstøtte til miljøtiltak. Det kan tenkes en mengde ulike problematikker i forbindelse med nettinvesteringer og støtteordninger. Det vil sprengte oppgavens grenser å foreta nærmere drøftelser av dette. Jeg avgrenser derfor mot nærmere drøftelser av statsstøttereglene.

²¹⁸ Den gjeldende norske støtteordningen har av ESA blitt ansett ikke å være i strid med statsstøttereglene. ESA godkjente støtteordningen 3. mai 2006.

6.2.5 Avsluttende bemerkninger

Energirett er ikke bare et nasjonalt anliggende. En må ha i mente at Norge, gjennom EØS-avtalen, tar del i EUs indre marked for elektrisitet og dermed er forpliktet til å følge EUs energi- og klimastrategi. EØS-retten gir bindende føringer for norsk regulering av kraftsektoren.

I det følgende vil avhandlingens fokus igjen rettes mot Norge, med vurderinger av og forslag til endringer i tilknytningsregimet for småprodusenter. Det er da viktig å ha de EØS-rettslige skranker i bakhodet.

6.3 Tilknytningsregimet holdt opp mot politiske målsettinger

De politiske visjoner og målsettinger er høye når det gjelder energi og miljø. Som nevnt innledningsvis er regjeringens visjon at «Norge skal være en miljøvennlig energinasjon, og være verdensledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi».²¹⁹ Det satses etter sigende på vindkraft og småskala produksjon av vannkraft. Regjeringens mål er å «i større grad utnytte potensialet som ligger i [...] bygging av små- mini- og mikrokraftverk» samt «øke utbyggingen av miljøvennlig vindkraft».²²⁰

Når det gjelder småproduksjon av vann- og vindkraft, er situasjonen den at løsningene ligger klare: Teknologien er på plass, vinden og vannfallene leverer kontinuerlig. Nye småproduksjonsprosjekter kan realiseres i løpet av kort tid. Det er imidlertid flere forutsetninger for at dette skal skje. En helt sentral forutsetning er et velfungerende regelverk. Rettslig regulering er blant annet et viktig virkemiddel for å løse nettmessige utfordringer. I St.prp. nr. 1 (2007-2008) vedgås dette. Regelverk knyttet til bygging og drift av ny kraftproduksjon og overføringsnett for elektrisitet anses å være blant de «mest sentrale virkemidlene for å fremme en sikker, effektiv og miljøvennlig energiforsyning.»²²¹

Denne avhandlingen har tatt for seg reguleringen av den fysiske nettilknytningen av småprodusenter av vann- og vindkraft. Når det gjelder dette tilknytningsregimet, innledningsvis omtalt som trinn én i nettreguleringen, ser det ut til å ha blitt noe «glemt». Fokus i nettreguleringen har vært rettet mot de senere trinn, mot bruken av nettet (trinn to) og mot markedet (trinn tre). Nettilknytningen kan ses på som et hull i systemet som

²¹⁹ Soria Moria-erklæringen side 57.

²²⁰ Soria Moria-erklæringen side 58.

²²¹ St.prp. nr. 1 (2007-2008) side 40.

kan være til hinder for utbygging av småkraft og vindkraft. Millioner deles ut i støtte til fornybar kraftproduksjon. Målene og visjonene er mange og til dels luftige, men tilknytningsregimet for småprodusenter har ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet.

I samspillet mellom politikk og rettslig regulering, er reguleringens oppgave å følge de politiske føringene. Den rettslige reguleringen skal fungere som et verktøy til fremme av politiske målsettinger.²²² Når det gjelder dagens tilknytningsregime for småprodusenter av vann- og vindkraft, er forholdet det motsatte: Tilknytningsregimet svarer ikke til politiske mål og visjoner. Den uttalte politiske satsingen har ikke gitt seg utslag i regelverket på området. For å øke utbyggingen av småproduksjonsanlegg, er det på høy tid reguleringsfokus rettes mot trinn én i nettreguleringen; mot nettilknytningen.

Det at tilknytningsregimet ikke er tilpasset småprodusenter av vann- og vindkraft, og det til tross for en uttalt politisk satsing på området, kan delvis skyldes nøytralitetsprinsippet som gjelder ved prisingen av netttjenester: Tariffene skal være «ikke-diskriminerende og objektive» og kan bare differensieres ut ifra «objektive og kontrollerbare kriterier basert på relevante nettforhold», jf. enf. § 4-4 d) og kontrollforskriften § 13-1 bokstav c) og e). Relevante nettforhold vil si forhold av betydning for kostnads- og tapsforholdene og kapasitetsutnyttelsen i nettet. Miljøhensyn er ikke et relevant nettforhold. Det skal ikke differensieres mellom ulike kraftkilder i tariffingsomgangen. Dette begrunnes med at tariffens hovedoppgave er å dekke kostnadene i nettet. Dersom det skal satses på fornybar kraft, må man ta i bruk andre virkemidler. Fordelingen av nettkostnader skal ikke påvirkes av politiske målsettinger om økt utnyttelse av fornybare ressurser.

For å nå de politiske målsettingene vedrørende småkraft og vindkraft, mener jeg det er nødvendig å gå vekk fra det strenge nøytralitetsprinsippet som praktiseres i dag. Ved å myke opp nøytralitetsprinsippet, kan det tas miljøhensyn ved fordelingen av kostnadene i nettet. Det blir da mulig å utforme et tilknytningsregime som er gunstig for produsenter av småkraft, vindkraft og andre typer fornybar kraft.

²²² *Beyond the Carbon Economy* (2008) side 45.

6.4 Vurderinger av dagens tilknytningsregime

6.4.1 Anleggsbidragsordningen

Reguleringen av anleggsbidraget utgjør avhandlingens kjerne. Grunnen til det er som nevnt at anleggsbidraget i praksis er avgjørende for kostnadsfordelingen mellom nettselskap og produsent ved tilknytning av småproduksjonsanlegg, og følgelig også helt sentralt for småprodusentenes markedsadgang.

Reguleringen av anleggsbidraget er gjennomgått i kapittel 3. Fremstillingen viser at regelverket er komplisert og noe upresist. Mange tolknings spørsmål og tvilstilfeller kan oppstå. I hvilke tilfeller kan anleggsbidraget kreves inn? Hvordan skal det utmåles? Hvilke kostnader kan tas med? Hvilke kostnader må holdes utenfor? Hvor stor frihet har nettselskapene ved fastsettelsen? Praksis viser at anleggsbidragsordningen kan føre til at problemsituasjoner oppstår ved nettilknytning av småprodusenter av vann- og vindkraft.

I NVE-dokument 11/2005²²³ uttaler NVE om kontrollforskriften § 17-5 om anleggsbidrag: «Gjennom diverse klagesaker, forespørsler, ulike innspill etc. er det synliggjort at regelverket ikke er presist nok og at det bl.a. derfor oppstår uenighet mellom nettselskaper og kunder om forståelsen og gjennomføringen av bestemmelsen». Jeg er enig i uttalelsen. Det er behov for et mer presist regelverk. Regelverket bør oppdateres. Bestemmelsene bør endres slik at de blir mer på linje med forvaltningspraksis. Se punkt 3.2.11 om denne type endringer.

Etter min mening er det behov for større endringer i anleggsbidragsordningen. Jeg mener det bør utarbeides et regelverk bedre tilpasset småprodusenter av vann- og vindkraft. I en slik prosess vil det ikke være noen god løsning å foreta mindre endringer i gjeldende regelverk. Reglene om anleggsbidrag bør endres som del av en mer helhetlig forandring av tilknytningsregimet for småprodusenter. Se punkt 6.5 om denne type endringer.

6.4.2 Behov for en investeringsplikt overfor produsenter?

Ved nettilknytning av småkraft og vindkraft er manglende kapasitet i nettet et velkjent problem. Tilknytning av ny produksjon vil i mange tilfeller kreve at det etableres nye nettanlegg. Som redegjort for tidligere, har netteier ingen investeringsplikt overfor produsenter. Produsentens rett til markedsadgang er begrenset til det nett som allerede finnes og medfører ingen rett til å nå frem til

²²³ Dokumentets side 26.

markedet dersom det krever nye nettinvesteringer. Dersom det ikke er tilstrekkelig ledig kapasitet i det eksisterende nettet, kan det oppstå tilknytningsproblemer. Den nye produsenten vil være prisgitt netteiers vilje til å foreta investeringer.

I praksis kan det blant nettselskapene registreres en viss tilbakeholdenhet med å foreta enkeltinvesteringer.²²⁴ Investeringsmotstanden skyldes for det første *investeringsrisikoen* ved å bygge ut nettet.²²⁵ Tilknytning av ny produksjon kan i noen tilfeller gi økonomiske fordeler for netteier, men kan i andre tilfeller føre til lavere avkastning. Inntektsrammen, som setter en øvre grense for et nettselskaps årlige inntekt, justeres ikke proporsjonalt med nye nettinvesteringer. Det er dermed ikke gitt at en nettinvestering fører til økt inntektsramme for nettselskapet som har foretatt investeringen. I alle fall ikke fullt ut. Inntektsrammereguleringen er utformet for å gi incentiver til effektiv drift og utnyttelse av det eksisterende nettet over tid, ikke for å gi investeringsincentiver til nye enkeltprosjekter.²²⁶ Som en konsekvens av dette, ser ikke bestandig nettselskapene seg tjent med å investere i nye nettanlegg.

Ved siden av investeringsrisikoen, løper nettselskapene en *reguleringsrisiko* ved å foreta nyinvesteringer. Noen selskaper frykter at nyinvesteringer vil gi uheldige utslag i forhold til fremtidig inntektsregulering. Investeringsmotstanden kan også skyldes risikoen for lavere anseelse som følge av *økte tariffkostnader* for nettselskapets kunder, eller at nettselskapet har *konsernmessige interesser* innen produksjon og dermed ikke ser seg tjent med å foreta nyinvesteringer for å få flere konkurrerende produsenter på nett.

Konsekvensen av kapasitetsproblemer og manglende nettinvesteringer kan være at småproduksjonsprosjekter ikke realiseres. Nettselskapene har ikke tilstrekkelig investeringsincentiver til å knytte småprodusenter av vann- og vindkraft til nettet. Det er uheldig. Spørsmålet blir hvordan man kan komme investeringsmotstanden til livs.

²²⁴ Investeringsmotstand har vært en generell tendens de siste årene. I St.meld. nr. 18 (2003-2004), side 20 og side 131, uttales det: «Etter innføringen av markedsreformer i kraftsektoren på begynnelsen av 1990-tallet, og et sterkere fokus på effektivisering av nettvirksomheten, har investeringene i både produksjon og nett blitt betydelig redusert til tross for en fortsatt vekst i forbruket.»

²²⁵ Grunnene for investeringsmotstanden, de ulike risikoer, er hentet fra utredningen *Investeringsplikt?* (2007).

²²⁶ NVEs mål med inntektsrammereguleringen er at nettselskapene over tid skal få en tilstrekkelig avkastning ved effektiv drift. Poenget er å sikre at summen av nettinvesteringer blir lønnsomme i anleggenes levetid. Det er svært vanskelig å utforme inntektsrammen på en måte som gjør hver enkelt investering lønnsom. Se punkt 1.2 for mer om inntektsrammen.

I dokumentet *Investeringsplikt?* (2007), utreder NVE problemer knyttet til ny kraftproduksjon, kapasitetsproblemer og manglende nettinvesteringer. Blant flere virkemidler anses de juridiske å være mest egnet til å løse problemene. Utredningen gir en nærmere gjennomgang av en mulig fremtidig investeringsplikt for netteier overfor produsenter. Utredningen konkluderer med at det er behov for en slik plikt. NVE ser også et behov for en bedre koordinering mellom nett og produksjon.²²⁷

Blant aktørene i bransjen synes det å være enighet om at nettselskapene i noen tilfeller kan ha manglende incentiver til å foreta nettinvesteringer, og at dette kan utgjøre et problem for kraftprodusenter som ønsker nettilknytning.²²⁸ Uenighet knytter seg derimot til spørsmålet om hvilket virkemiddel som er mest egnet til å bøte på problemet. Forslaget om innføring av investeringsplikt ser ut til å få blandet mottagelse. Det kan registreres en viss skepsis blant netteiere mens småkraftprodusenter er positive. Flere netteiere mener endringer i stedet bør gjøres i inntektsrammereguleringen, slik at den gir sterkere incentiver til nettinvesteringer. Til dette fremhever NVE at inntektsrammen er utformet slik at investeringer «over tid» skal gi «rimelig avkastning» gitt «effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet», jf. energilovforskriften § 4-4 b). NVE mener bransjen overser «over tid» og fokuserer for mye på lønnsomheten av enkeltprosjekter.

En investeringsplikt for netteier overfor produsenter har mye for seg.²²⁹ Slik regelverket er i dag, vil det oppstå situasjoner der det er planer om nye småproduksjonsanlegg og der netteier i utgangspunktet er positiv til å gi småprodusenter nettilknytning, men der prosjekter likevel ikke realiseres. (Se kapittel 4 om ulike problemsituasjoner.) For netteier vil problemet være at inntektsrammen ikke gir tilstrekkelig investeringsincentiver. For småprodusentene vil problemet være at de har begrenset med midler og ikke kan dekke for store deler av nettinvesteringene. Det oppstår en situasjon der aktørene ønsker å satse, men der nye småproduksjonsprosjekter likevel ikke realiseres. En eventuell investeringsplikt for netteier overfor produsenter vil kunne løse mange av problemene. Det er imidlertid flere forutsetninger.

En forutsetning er at det ryddes opp i gjeldende regelverk slik at investeringsplikten harmonerer med de øvrige bestemmelser, eksempelvis bestemmelsen om produksjonsrelaterte nettanlegg.

²²⁷ Se punkt 2.6.2 for mer om utredningen og investeringsplikten.

²²⁸ Inntrykk fra Norges Energidager 2007.

²²⁹ Etter dansk rett har netteier en slik plikt. Investeringsplikten gjelder der overfor både sluttbrukere og produsenter. Regelverket skiller ikke mellom kundegruppene slik det er i Norge. Se punkt 5.4 om tilknytnings- og investeringsplikt etter dansk rett.

Dersom bestemmelsen om produksjonsrelaterte nettanlegg ikke endres, vil en eventuell investeringsplikt for netteier overfor produsenter være uthult. En investeringsplikt vil medføre at netteier har plikt til å foreta investeringer for å koble nye produsenter til nettet og for å tilfredsstille kapasitetsbehovet når allerede tilknyttede produsenter øker sin produksjon. I et nettområde med hovedvekt av produsenter, vil netteier være avskåret fra å dekke kostnadene ved slike nettinvesteringer. Dette fordi kostnadene ved produksjonsrelaterte nettanlegg etter dagens regelverk må dekkes av produsent(e), jf. kontrollforskriften § 17-1. En investeringsplikt for netteier, med det vilkår at produsentene dekker alle kostnader, vil være en uthult investeringsplikt. Vi ser at innføring av en investeringsplikt for netteier overfor produsenter krever at det ryddes opp i øvrig regelverk.

En annen forutsetning for innføring av en investeringsplikt, er at man får på plass en ordning som sikrer at nettinvesteringene i forbindelse med tilknytning av produksjon ikke går ut over nettselskapets effektivitet. Nettselskapet som foretar investeringene skal ikke sitte igjen med hele regningen. Det er, slik jeg ser det, fire alternativer for fordeling av utgifter i forbindelse med nettilknytning av småprodusenter. Alternativ én er at utgiftene dekkes av nettselskapet uten at de tillates veltet over på nettkundene. Alternativ to er at utgiftene dekkes av produsenten. Alternativ tre er at utgiftene tillates veltet over på nettkundene. Alternativ fire er at utgiftene dekkes av offentlige tilskudd.

Alternativ én er ikke et reelt alternativ. Dersom nettselskapet ikke kan velte utgiftene over på nettkundene, men må dekke kostnadene uten at inntektsrammen justeres, vil det gå ut over nettselskapets effektivitet. En forutsetning for innføring av en investeringsplikt overfor produsenter er nettopp at dette ikke skal skje.

Alternativ to, at småprodusenten dekker alle kostnader ved tilknytningen, herunder kostnader ved forsterkninger høyere opp i nettet, vil heller ikke være et reelt alternativ. Normalt vil ikke småprodusentene ha økonomisk kapasitet til å bære store utgifter.

Alternativ tre, at utgiftene veltes over på nettkundene, er derimot en reell mulighet, men det må skje på riktig måte. Det vil kunne føre til urimelige resultater dersom det enkelte nettselskaps kunder må dekke tilknytningskostnadene. Grunnet ulike geografiske og naturmessige forhold, vil antallet småprodusenter av vann- og vindkraft variere fra nettområde til nettområde. Dersom nettinvesteringskostnadene veltes over på det enkelte nettselskaps kunder, vil nettleien bli langt høyere i et nettområde med mye småproduksjon enn i et område med lite eller ingen småproduksjon. Den produserte kraften derimot, vil komme en større krets av personer til gode. Man kan til og med si at kraften vil komme en ubegrenset krets av personer til gode ettersom små-

produksjon bidrar til økt utnyttelse av fornybare energiresurser og en mer miljøvennlig kraftforsyning.

Investeringskostnadene må forsøkes veltet over på nettkundene uten at det fører til urimelige resultater. En mulig variant, er å la tilknytningskostnadene helt eller delvis gå til fordeling på den totale massen av uttakskunder i landet, slik det er i Danmark.²³⁰ På den måten vil nettilknytning av småprodusenter finansieres som et nasjonalt spleiselag. En forutsetning for en slik ordning er at den ikke er i strid med EØS-rettens regler om statsstøtte.

I en studie utført ved UMB²³¹ fremgår det at en stor del av norske forbrukskunder er villige til å betale mer for miljøvennlig kraft. Det kan tyde på at flertallet av kunder vil stille seg positive til en økning i nettleien så lenge økningen skyldes utgifter til satsing på fornybar kraft.

Alternativ fire, offentlige tilskudd, er også en reell mulighet. En variant er at det offentlige gjennom Enova SF dekker kostnader ved nettinvesteringer som det er nødvendig å gjennomføre for å sikre småproduksjonsanlegg tilknytning. Ordningen kan for eksempel være slik at nettselskapene i første omgang dekker kostnadene, men at de senere får utgiftene refundert av Enova. Med en slik ordning vil nettilknytning ikke utgjøre noen økonomisk belastning, verken for nettselskap eller småprodusent. En forutsetning er at ordningen ikke er i strid med EØS-rettens regler om statsstøtte.

Også i dag gjelder en støtteordning for fornybar kraftproduksjon, men ordningen har flere mangler. For det første bevilges støtte kun utvalgte vindkraftprosjekter. Det finnes ingen støtteordning for småkraft. For det andre dekker støtteordningen bare en andel av tilknytningskostnadene. Se punkt 3.3.2 for mer om dagens støtteordning.

I tillegg til de ovenfor nevnte alternativer til fordeling av kostnadene ved nettilknytning av småproduksjonsanlegg, finnes et femte alternativ; en kombinasjon av alternativ én til fire. En slik variant vil kunne gi den mest rettferdige fordelingen. Tilknytningskostnadene vil delvis dekkes via et nasjonalt spleiselag. Samtidig vil de aktører kostnadene faktisk kan føres tilbake til, produsenten og nettselskapet, måtte dekke noe av kostnadene.

²³⁰ Dette kan gjøres ved at tilknytningskostnadene klassifiseres som en type nødvendige omkostninger nettselskapene påføres ved å gjennomføre offentlige forpliktelser. Slike kostnader kan tillates veltet over på alle landets uttakskunder. Se punkt 3.3.4 for mer om støtteordninger for kostnader ved nettilknytning.

²³¹ Studie av Ståle Navrud og Lene Axelsen ved Institutt for Økonomi og Ressursforvaltning, Universitetet for Miljø og Biovitenskap, presentert under foredraget *Miljøkostnader av vindkraft* (2007).

Prissignalet mistes dermed ikke. Også for ordninger etter alternativ fem, er det en forutsetning at de ikke er i strid med EØS-rettens regler om statsstøtte.

Jeg mener det bør innføres en investeringsplikt for netteier overfor småprodusenter. På den måten kan man sikre småprodusenter nettilknytning og unngå problemer med nettkapasitet og manglende nettinvesteringer.

Som et argument mot innføring av en investeringsplikt kan anføres at plikten kan føre til at det foretas tilknytninger som ikke burde ha vært gjort fordi de ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Til dette kan igjen anføres at NVE må ta hensyn til prosjekters samfunnsøkonomiske lønnsomhet under konsesjonsbehandlingen. Dersom det gjøres, vil man unngå at samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter realiseres.

Det er imidlertid flere forutsetninger for innføring av en investeringsplikt, jf. det jeg har sagt ovenfor om dette. For det første må det etableres en ordning for fordeling av tilknytningskostnadene, som sikrer at det enkelte nettselskap ikke sitter igjen med hele regningen. En annen forutsetning er at det ryddes opp i dagens regelverk slik at investeringsplikten harmonerer med de øvrige bestemmelser. Jeg mener det finnes en bedre løsning enn å gjøre plass til investeringsplikten i dagens regelverk. Jeg mener innføringen av en investeringsplikt bør gjøres som del av en mer helhetlig forandring av tilknytningsregimet for småprodusenter. Se neste punkt om denne type forandringer.

6.5 Behov for et eget tilknytningsregime for småprodusenter?

Når det gjelder reguleringen av kraftnettet, har nettreguleringens trinn én vedrørende nettilknytning ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Fokus har vært rettet mot de senere trinn, mot bruken av nettet og kraftmarkedet. Det er på tide fokus rettes mot reguleringen av nettilknytningen; mot tilknytningsregimet.

Når myndighetene foreslår endringer i tilknytningsregimet, er perspektivet etter min mening for snevert. Forslagene dreier seg gjerne om mindre justeringer av dagens regelverk. Jeg mener det bør tenkes i nye baner. Perspektivet må utvides.

De politiske visjoner og målsettinger er høye når det gjelder fornybar kraft. Blant annet er det et uttalt politisk mål å øke utbyggingen av småkraft og vindkraft. For å nå dette målet, mener jeg det er behov for et eget tilknytningsregime for småprodusenter av vann- og vindkraft (eventuelt også andre typer fornybar kraft). Innføring av et slikt tilknytningsregime vil kreve

inngående vurderinger og utredninger. Reguleringen av nettilknytningen er kompleks, med mange hensyn å ivareta. Jeg vil nøye meg med å peke på elementer jeg mener bør være med i et fremtidig tilknytningsregime for småprodusenter.

For det første bør netteiers tilknytningsplikt overfor småprodusenter lov- eller forskriftsfestes. Det bør fremgå på en klar måte at netteier har tilknytningsplikt. For det andre bør det innføres en investeringsplikt for netteier overfor småprodusenter. Plikten bør følge av lov eller forskrift. Jeg viser til drøftelsen i punkt 6.4.2 om behovet for en investeringsplikt og forutsetninger for en slik plikt. Jeg mener det vil være en bedre løsning å innføre investeringsplikten som del av en mer helhetlig forandring av tilknytningsregimet for småprodusenter enn å gjøre plass til investeringsplikten i dagens regelverk.

For det tredje er det behov for endringer i systemet for fordeling av kostnader ved nettilknytning av småprodusenter. Jeg mener man bør gå vekk fra anleggsbidragsordningen og erstatte den med en annen ordning for fordeling av tilknytningskostnader. Det bør innføres en ordning som er gunstig for småprodusenter, slik at tilknytningsregimet ikke blir et hinder for utbygging av ny produksjon. For at en slik gunstig ordning kan innføres, må nøytralitetsprinsippet mykes opp. Det må tillates at det tas miljøhensyn ved fordelingen av kostnadene i nettet. Jeg mener vi bør la oss inspirere av Danmark. Systemet for nettilknytning og fordelingen av nettilknytningskostnader kan for eksempel organiseres som følger:

Det fastsettes et tilknytningspunkt til nettet, som markerer et finansieringsmessig skille mellom nettselskap og produsent. Produsenten dekker nettkostnadene frem til tilknytningspunktet. For å sikre at en ikke for stor andel av kostnadene faller på produsenten, bør tilknytningspunktet ikke være langt unna det nye produksjonsanlegget.²³² Nettselskapet dekker øvrige omkostninger ved nettilknytningen, herunder kostnader til nettutbygging og nettforsterkning høyere opp i nettet. For kostnadene som faller på nettselskapet, bør det opprettes en ordning som sikrer en rimelig fordeling av disse. Med det mener jeg at det bør innføres en regulering som sikrer at nettilknytning av småprodusenter ikke går ut over det enkelte nettselskaps effektivitet. Det er nemlig slik at antallet småprodusenter varierer fra nettområde til nettområde grunnet ulike geografiske og naturmessige forhold. Det må ikke være slik at det enkelte nettselskap sitter igjen med regningen for

²³² I et område med mye produksjon, bør tilknytningspunktet være ved områdets avgrensning.

nettilknytning av småproduksjon, og at selskapet som følge av det får redusert effektivitet. En god løsning for fordeling av kostnadene, vil være at de dekkes av fellesskapet av nettkunder.²³³ Ved å la kostnadene gå til fordeling på den samlede kundemassen i Norge, finansieres nettilknytningen av småprodusenter som et nasjonalt spleiselag.

²³³ En forutsetning for en slik regulering av kostnadsfordelingen, er at den ikke er i strid med EØS-rettens regler om statsstøtte.

Kildeliste

Lover

Energiloven	Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.
EØS-loven	Lov 27. nov 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v.

Forskrifter

Energilovforskriften	Forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.
Kontrollforskriften	Forskrift 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier.

Lovforarbeider og politiske dokumenter

NOU 2004:4	Lovregulering av strømvavtaler sluttet med forbrukere.
Ot.prp. nr. 43 (1989-1990)	Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energiloven).
Ot.prp. nr. 56 (2000-2001)	Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, for-

	deling og bruk av energi m.m. (energiloven).
Ot.prp. nr. 61 (2005-2006)	Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).
Soria Moria-erklæringen	Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, fremforhandlet i tiden 26. september til 13. oktober 2005.
St.meld. nr. 18 (2003-2004)	Om forsynings sikkerheten for strøm mv.
St.meld. nr. 11 (2006-2007)	Om støtteordningen for elektrisitetsproduksjon fra fornybare energikilder (fornybar elektrisitet).
St.prp. nr. 1 (2006-2007)	For budsjettåret 2007. Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 15. september 2006, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)
St.prp. nr. 1 (2007-2008)	For budsjettåret 2008. Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 14. september 2007, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

Retningslinjer

NVE-retningslinjer (1991)	Retningslinjer for energiverk om årsoppgjør, åpningsbalanse m.v. Norges vassdrags- og energiverk, 1991.
NVE-retningslinjer (1992)	Retningslinjer for beregning av overføringstariffer i sentral- regional- og distribusjonsnett. Norges vass-

drags- og energiverk, 1992.

NVE-retningslinjer (1993)

Retningslinjer for beregning av overføringstariffer. Norges vassdrags- og energiverk, 1993.

NVE-retningslinjer (1997)

Retningslinjer for beregning av overføringstariffer. Norges vassdrags- og energiverk, 1997.

Vedtak m.v. fra NVE

NVE-sak nr. 17/2002

Tilknytning av Virak kraftverk. Beregning av anleggsbidrag. NVEs vurdering av 4.7.2002.

NVE-sak nr. 23/2003

Klage på fastsettelse av anleggsbidrag til Advansia på Fornebu. NVEs vurdering av 27.5.2003. *Klage på NVEs vedtak om fastsettelse av anleggsbidrag – bygging av næringsbygg (K3) på Fornebu.* OEDs vurdering av 18.11.2005.

NVE-sak nr. 55/2003

BKK Nett AS sin rabattering av e-kunder. NVEs vurdering av 12.12.2003.

NVE-sak nr.5/ 2004

Beregning av anleggsbidrag. Mangelfull informasjon. Universitetet i Oslo – Viken Nett AS. NVEs vurdering av 1.3.2004.

NVE-sak nr. 36/2004

Klage på tilknytningsgebyr for mini-/mikrokraftverk-enkeltvedtak. NVEs vurdering av 16.12.2004. *Klage på vedtak om tilknytningsgebyr for mini-/mikrokraftverk.* OEDs vurdering av 18.11.2005

- NVE-sak nr. 23/2005 *Kraftutbygging i Jondal Energi sitt nett – naudsynte forsterkingar. NVEs vurdering av 8.12.2005.*
- NVE-sak nr. 25/2005 *Krav om fjernstyring av effektbrytar for småkraftverk. NVEs vurdering av 20.12.2005.*
- NVE-sak nr. 10/2006 *Klage på anleggsbidrag fra Lervik Camping v/Elias Arvesen – Fortum Distribution AS. NVEs vurdering av 23.5.2006.*
- NVE-sak nr. 15/2006 *Varanger Kraft – Spørsmål om rett til anleggsbidrag ved strekk av tilleggslinje til Hamna, Syltefjord. NVEs vurdering av 29.6.2006.*
- NVE-sak nr. 17/2006 *NVEs vurdering i klage fra Vidar Sandquist på anleggsbidrag til Uvdal Kraftforsyning – enkeltvedtak. NVEs vurdering av 21.6.2006.*
- NVE-sak nr. 25/2006 *NVEs vurdering i klage på manglende oppfølging av NVEs vedtak i sak om anleggsbidrag for Tomterveien 18 i Ski kommune – vedtak. NVEs vurdering av 23.2.2007.*
- NVE-sak nr. 3/2007 *Om anleggsbidrag ved forsterkning av eksisterende nettanlegg. NVEs vurdering av 25.1.2007.*
- NVE-sak nr. 4/2007 *Klage på anleggsbidrag – Boligfelt Storsteinmoen Øst i Mo i Rana. NVEs vurdering av 7.2.2007.*
- NVE-sak nr. 24/2007 *NVEs vurdering i klage på fastsettelse av anleggsbidrag samt stor prisøkning på beregninger – vedtak. NVEs vurdering av 19.9.2007.*
- NVE-sak nr. 33/2007 *NVEs vurdering – innkreving forskutterte midler i byggeprosjekt på*

NVE-sak nr. 34/2007

inntil 20 år. NVEs vurdering av 22.11.2007.

NVEs vurdering i klage om anleggsbidrag – vedtak. NVEs vurdering av 12.12.2007.

Litteratur

- Beyond the Carbon Economy* (2008) *Beyond the Carbon Economy. Energy Law in Transition.* Donald N. Zillman ... [et al.]. Oxford University Press, 2008.
- Bibow (2001) Bibow, Jens F. *Inntektsregulering av kraftnettselskaper.* Oslo, 2001.
- Eckhoff (2003) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett.* 7.utg. Oslo, 2003.
- Energiloven med kommentarer* (2004) *Energiloven med kommentarer.* Gunnar Martinsen, Jens F. Bibow og Frode Støle. Oslo, 2004.
- Energy Law in Europe* (2007) *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation.* Martha M. Roggenkamp ... [et al.]. 2. utg. Oxford University Press, 2007.
- Falch (2004) Falch, Ingvald. *Rett til nett. Konkurransen i nettbundne sektorer.* Oslo, 2004.
- Graver (2002) Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett.* 2.utg. Oslo, 2002.
- Hammer (1999) Hammer, Ulf. *Tilrettelegging av kraftmarkedet.* Oslo, 1999.
- Johansen (1977) Johansen, Leif. *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Rapport 1/1977.* Industriøkonomisk institutt, Oslo.
- Jones (2006) Jones, Christopher W. (ed.). *EU Energy Law, Volume 1, The Internal*

- Energy Market*. 2 utg. Leuven, 2006.
- Gram Mortensen (2004) Gram Mortensen, Bent Ole. *Elforsyningsloven med kommentarer*. 2. utg. Danmark, 2004.
- Nesdam (2007) Nesdam, Anne-Karin. *Det indre transportmarked. En analyse av virkemiddelbruken i den fellesskapsrettslige energimarkedslovgivningen*. Oslo, 2007.
- Oulie-Hauge (2006) Oulie-Hauge, Toini. *Små kraftverk – store utfordringer? Konesjonsrettslige problemstillinger etter vannressursloven*. MarIus nr. 349. Oslo, 2006.
- Valmot (2007) Valmot, Caroline. *Universal service. En fremstilling av medlemsstatenes forsyningsplikt innenfor det europeiske elektrisitetsmarkedet*. MarIus nr. 352. Oslo, 2007.
- Vassdrags- og energirett* (2002) *Vassdrags- og energirett*. Redigert av Thor Falkanger og Kjell Haagenen. Oslo, 2002.
- Winge (2007) Winge, Nikolai K. *Fri vei mot 10 TWh? En drøftelse av hvorvidt gjeldende rettsregler gir de berørte miljøinteresser tilstrekkelig rettsikkerhet i vindkraftsaker*. Miljørettslige studier nr. 29, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 5/2007. Oslo, 2007.

Publikasjoner/annet

- Fakta 2006 Olje- og energidepartementet: Fakta 2006 Energi og vannressurser i Norge, 2006.

Tariffer (2001)	<i>Tariffer. Forslag til endringer i forskrift av 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og overføringstariffer.</i> Norges vassdrags- og energidirektorat, 2001.
NVE-rapport 11/2004	Rapport nr. 11 2004: Grønne sertifikater – Utredning om innføring av et pliktig sertifikatmarked for kraft fra fornybare energikilder, Revidert utgave, Norges vassdrags- og energidirektorat, 2004.
NVE-dokument 9/2005	Dokument nr. 9-2005. <i>Den økonomiske reguleringen av nettvirksomheten – høringsdokument 1. juli 2005.</i> Norges vassdrags- og energidirektorat, 2005.
NVE-dokument 11/2005	Dokument nr. 11-2005. <i>Tariffer. Forslag til endring i forskrift av 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer del V.</i> Norges vassdrags- og energidirektorat, 2005.
NVE-dokument 20/2005	Dokument nr. 20-2005. <i>Endringer i forskrift 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, m.v. Del V. Tariffer.</i> Norges vassdrags- og energidirektorat, 2005.
NVE-rundskriv EMP 1/2006	Rundskriv EMP 1/2006 om <i>Behandling av produksjonsrelaterte nettanlegg</i> fra Norges vassdrags- og energidirektorat til omsetningskonsesjonærer m.fl., 2006.
NVE-dokument 11/2006	Dokument nr. 11-2006. <i>Den økonomiske reguleringen av nett-</i>

- virksomheten fra 2007. Norges vassdrags- og energidirektorat, 2006.*
- NVE-dokument: *Modell for fastsettelse av kostnadsnorm. Økonomisk regulering av nettselskapene fra 2007. Utkast per 6.6.2006. Norges vassdrags- og energidirektorat, 2006.*
- Investeringsplikt? (2007)* *Nett – Produksjon. Utredning fra NVE-arbeidsgruppe: Investeringsplikt? Norges vassdrags- og energidirektorat, 2007.*
- EBL-veileder produksjon (2007) *Publikasjon nr.: 240-2007. Veileder for beregning av anleggsbidrag ved tilknytning av produksjon. Utarbeidet av ECgroup AS, 2007.*
- Rammenotat om direktiv 2001/77/EC* *Rammenotat om direktiv 2001/77/EC av 27.9.2001 om fremme av elektrisitet produsert fra fornybar energi i det indre elektrisitetsmarked. Olje- og energidepartementet, 3.7.2007.*
- Rammenotat om direktiv 2003/54/EC* *Rammenotat om direktiv 2003/54/EC av 26.6.2003 om felles regler for det indre marked for elektrisitet (eldirektiv II). Olje- og energidepartementet, 16.1.06.*

Nettdokumenter

Bibow, Jens F. og Hallvard Gilje Aarseth. *Tilknytning av vindkraft og småkraft.* Artikkel til Energi nr. 09/2007.

(<http://www.thommessen.no/no/Arkiv/Hvem-skal-betale-for-nettilknytningen/>) [sist sjekket 22.05.08]

Econ Pöyry AS. ECON-rapport nr. 2007-097. *Vilkår for ny kraftproduksjon.* Utarbeidet for Olje- og energidepartementet i forbindelse med evaluering av energiloven.

(http://www.regjeringen.no/Upload/OED/Vedlegg/Energiloven/ECON_vilk_år_for_ny_kraftproduksjon.pdf) [sist sjekket 22.05.08]

Hammer, Ulf. *Investeringer i kraftproduksjon og nett. En rettslig studie* (2007). Utarbeidet for Olje- og energidepartementet i forbindelse med evaluering av energiloven.

(http://www.regjeringen.no/Upload/OED/Vedlegg/Energiloven/plan-og_konsesjon_Ulf%20Hammer.pdf) [sist sjekket 22.05.08]

Hustoft, Otto. *Lokal verdiskapning av småkraftverk*. Universitetet for miljø- og biovitenskap 2006.

(http://www.smaakraft.no/upload/attachments/6/695/Masteroppgave_verdiskapning.pdf) [sist sjekket 22.05.08]

Navrud, Ståle og Lene Axelsen. *Miljøkostnader av vindkraft*. Foredrag under NVEs og Enovas vindkraftseminar på Oscarsborg 28-29 juni 2007.

(<http://www.nve.no/admin/FileArchive/289/A5%20Lene%20Axelsen.pdf>) [sist sjekket 22.05.08]

Olje- og energidepartementet. *Høringsnotat – utkast til forskrift om støtteordning for produksjon av elektrisk energi fra fornybare energikilder* (2007).

(<http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/Høringer/Hoeringsnotat.pdf>) [sist sjekket 22.05.08]

Poulsen, Søren. *Nettilslutning og administrative procedurer* (2005). Teknologisk Institut, København. Resymé av studien finnes på:

(http://www.esv.or.at/esv/fileadmin/res_e_regions/WP_2/DTI_Analysis_of_adm_procedures_and_grid_access_practices_-_Dk_-_final.pdf) [sist sjekket 22.05.08]

Senter for Europarett. *EØS-rettslige rammer for revisjon av energiloven* (2007). Utarbeidet for Olje- og energidepartementet i forbindelse med evaluering av energiloven.

(http://www.regjeringen.no/Upload/OED/Vedlegg/Energiloven/Europarett_EOS.pdf) [sist sjekket 22.05.08]

Vindkraft – Produksjonsstatistikk for 2006, notat fra NVE 25. juni 2006.

(<http://www.nve.no/admin/FileArchive/289/prodrapp%202006.pdf>) [sist sjekket 22.05.08]

Internasjonale avtaler

EØS-avtalen

Avtale om Det europeiske

økonomiske samarbeidsområde,
Oporto, 2. mai 1992.

Direktiver og forordninger

2001/77/EF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/77/EF den 27. september 2001 om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre elektricitet (fornybardirektivet).

2003/54/EF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om opphævelse af direktiv 96/92/EF (eldirektiv II).

2003/55/EF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om opphævelse af direktiv 98/30/EF (naturgassdirektivet).

Forordning 1228/2003

Forordning 1228/2003 vedrørende betingelserne for adgang til nettet ved grænseoverskridende handel med elektricitet.

Kommisjonsdokumenter

KOM (2006) 105 endelig, Kommisjonens Grønbog om en europæisk energistrategi

Grønbog, En europæisk energistrategi: bæredygtighed, konkurrenceevne og forsynings-sikkerhed, 8.3.2006.

Danske lover og forskrifter

Elforsyningsloven

Lov om elforsyning, lovbekendtgørelse nr. 1115 af 8. november 2006.

Vindmøllebekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1365 af 15. desember 2004 om nettilslutning af vindmøller og pristillæg for vindmølleproduceret elektricitet m.m.

Nettsider

Energitilsynet

www.energitilsynet.dk [sist sjekket 27.05.08]

NVE

www.nve.no [sist sjekket 27.05.08]

OED

www.regjeringen.no/nb/dep/oed.html?id=750
[sist sjekket 27.05.08]

Retsinformation.dk

www.retsinformation.dk [sist sjekket 28.05.08]

Vindmølleindustrien

www.windpower.org [sist sjekket 27.05.08]

Forkortelser

EBL

Energibedriftenes landsforening

EF

Europeisk Fellesskap

Enf.

Energilovforskriften

Enl.

Energiloven

ESA

EFTA Surveillance Authority

EU

Den europeiske union

EØS

Det europeiske økonomiske samarbeidsområde

Kf.

Kontrollforskriften

NOU

Norges offentlige utredninger

NVE

Norges vassdrags- og energidirektorat

OED

Olje- og energidepartementet

Ot.prp.

Odelstingsproposisjon

St.meld.

Stortingsmelding

St.prp.

Stortingsproposisjon