

Notat om innlemmelse av EUs 3. energimarkedspakke i norsk lov

Regjeringen har fremmet 3 proposisjoner for Stortinget om innlemmelse av EUs 3. markedspakke for energi. EU vedtok dette lovverket i 2009. Etter lang tid med forhandlinger mellom EFTA og EU er det oppnådd enighet. Formålet med pakken er å legge til rette for et mer velfungerende indre marked for elektrisitet og naturgass. Dette notatet skriver kort om noen av de største endringene som energimarkedspakken innebærer for Norge.

Lovverket

Regjeringen foreslo 3 lovproposisjoner.

- Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaktene som inngår i den tredje energimarkedspakken.
- Endringer i energiloven (tredje energimarkedspakke)
- Endringer i naturgassloven (tredje energimarkedspakke)

Lovendringene omfatter nye krav til uavhengig reguleringsmyndighet for elektrisitet og naturgass samt opprettelse av en uavhengig klageinstans for dennes vedtak. Tredje elmarkedsdirektiv har krav til eiermessig skille mellom transmisjon og omsetning av elektrisk energi, og sertifisering av operatør for transmisjonssystem, som krever endring i energiloven.

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) 713/2009 regulerer opprettelsen av et byrå for samarbeid mellom nasjonale reguleringsmyndigheter på markedene for elektrisitet og naturgass (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER). Byrået skal fremme samarbeid mellom de europeiske energiregulatorene, og har blant annet en viktig rolle som bidragsyter i prosessene for å vedta utfyllende regelverk for handel med elektrisitet og gass over landegrensene.

ACER

Et av de mest kontroversielle tiltakene i lovverket er Norges deltagelse i det europeiske energibyrådet ACER. Det er regulatorene som sitter i ACER, altså NVE fra Norge. NVE får delta i ACER, men får ikke stemmerett. Rent formelt er det EFTAs overvåkningsorgan ESA som skal ta beslutningen om norsk implementering av ACERs avgjørelser. Det er likevel på det rene at dette vil være likelydende avgjørelser som ACER tar. ESA er en del av EFTA-strukturen, og har som formål å sørge for at EØS-landene følger sine forpliktelser.

ACER er først og fremst et rådgivende organ som har erstattet det løse regulator-samarbeidet ERGEG. Den fremste oppgaven er å analysere kraftmarkedet og komme med råd til beslutningsorganene i EU. Målet er å styrke samarbeidet mellom EU-landenes energimyndigheter, slik at det i større grad blir omforente løsninger. Utfordringen for Norge

ligger i at ACER har vedtaksmyndighet i enkelte grensekryssende spørsmål. Dette dreier seg blant annet om uenighet om vilkår og forhold for tilgang til, eller operasjonell sikkerhet ved, grensekryssende infrastruktur. Dette kan dreie seg om kapasitetstildeling og flaskehalshåndtering for grensekryssende handel.

ACERs beslutninger angår med andre ord våre utlandsforbindelser, som vi har med flere land. Prinsippet er at dersom for eksempel Norge har en tvist med et annet land og de ikke blir enige innen en viss tidsfrist, kan ACER gripe inn og avgjøre tvisten. Når det gjelder nasjonal konsesjonsbehandling og andre kraftmarkedsregler, gjelder norsk og europeisk lovgivning som i andre saker.

Det er derfor mulig for ESA, etter anmodning fra ACER, å pålegge Norge som stat å følge pålegg og avgjørelser. Dette innskrenker vår suverenitet på området, også siden vi ikke har stemmerett i ACER. Det ligner på en måte på øvrig EU-lovgivning, hvor vi heller ikke har stemmerett, og ESA overvåker vår implementering. Forskjellen er at dette er et eget organ som kan ta direkte avgjørelser overfor Norge, uten at det går veien gjennom norsk lov.

Det har den siste tiden oppstått en debatt om hvilken grunnlovsparagraf som skal hjemle implementeringen i norsk lov. Regjeringen vil bruke Grunnlovens § 26 som krever bare simpelt flertall. Begrunnelsen er at ESAs vedtak har folkerettslig virkning for Norge og at en myndighetsoverføring i alle fall er ”lite inngripende”. Andre tar til orde for bruk av Grunnlovens § 115 som krever tre fjerdedels flertall. Dette handler om suverenitetsavståelse, og ble brukt da Norge sluttet seg til EUs finanstilsyn.

Uavhengig reguleringsmyndighet og klageorgan

Det skal utpekes én felles nasjonal reguleringsmyndighet for elektrisitet og gass på de områdene direktivene omfatter. Reguleringsmyndigheten skal være rettslig atskilt og funksjonelt uavhengig. Den skal ikke kunne instrueres ved utførelse av regulatoroppgaver. Direktivet stiller krav om egne budsjetttildelinger og at reguleringsmyndigheten fritt skal kunne disponere de tildelte midlene. Reguleringsmyndigheten skal holde oppsyn med de nasjonale markedene og aktørene, delta i internasjonalt regelverksarbeid og samarbeide med andre europeiske reguleringsmyndigheter på energiområdet

Den nasjonale reguleringsmyndighet blir en egen enhet i NVE, som betegnes som «Reguleringsmyndigheten for energi» (RME). Departementet understreker at skillet mellom RME og det øvrige NVE skal være tydelig. Ansatte i de forskjellige enheter under NVEs leder kan ikke arbeide både i RME og i andre avdelinger. RME skal selv ha kompetanse til å utføre oppgavene og ivareta ansvaret som reguleringsmyndigheten for energi tillegges som følge av tredje pakke. Dette er ikke til hinder for at RME innhenter råd og vurderinger fra andre.

Det skal også opprettes en egen klageinstans. Den er forestått lagt under klagenemndsekretariatet i Bergen, som betjener seks andre klagenemnder. Dermed blir ikke lenger departementet klageinstans i enkeltvedtak knyttet til energimarkedsregulering. Energiklagenemnda skal ikke håndtere generelle spørsmål, men kun se på enkeltvedtak.

Eiermessig skille

Tredje elmarkedsdirektiv har nye krav til eiermessig skille for aktører som eier anlegg i transmisjonsnett, og til sertifisering av operatør av transmisjonsnett. Statnett eier størstedelen av transmisjonsnett i Norge, og er utpekt som systemansvarlig i det norske kraftsystemet. Om lag 2 prosent av transmisjonsnett (bokført verdi) eies av regionale nettselskap. Slike anlegg leies inn av Statnett (innleieordningen) og vil bli omfattet av kravene til eiermessig skille.

Departementet foreslår nye bestemmelser om eiermessig skille og sertifisering av operatør for transmisjonssystem. For de regionale nettselskapene som eier anlegg i transmisjonsnett, vil bestemmelsene om eiermessig skille innebære plikt til å overdra disse anleggene til Statnett innen en angitt tidsfrist. Dersom partene ikke oppnår enighet om vilkårene for slike overdragelser på frivillig basis, foreslår departementet en hjemmel for ekspropriasjon i energiloven § 4-9.

Konklusjon

Dette var en kort gjennomgang av de mest kontroversielle aspektene ved innlemmelsen av tredje energimarkedspakke i norsk lov. Det meste av EUs regelverk er allerede ivaretatt i norsk lovgivning. En uavhengig regulator og klageinstans kan være positivt for norske forbrukere og energiselskaper. Det mest kontroversielle forslaget handler om ACER. Det er på den ene siden positivt at NVE kan delta i utformingen av europeisk regelverk. På den annen side vil det være uheldig dersom det fattes overnasjonale beslutninger i strid med norske interesser. Dersom Norge ikke innlemmer denne delen av lovverket, risikerer man at hele EØS-avtalens settes ut av spill på energiområdet. Det er derfor viktig å få en god debatt omkring dette framover.