

Borgarting lagmannsrett
Postboks 8017 Dep.

0030 OSLO

VIA AKTØRPORTALEN

Referanse: 42332/14656
Ansvarlig advokat: Kjell M. Brygfeld

Stavanger, 13. januar 2023

**ANKE
TIL
NORGES HØYESTERETT**

Sak: 22-012528ASD-BORG/02

Saksøker: Nei til EU
Schweigaardsgt.34 B, 0191 OSLO

Prosessfullmektig: Advokat Kjell M. Brygfeld
Advokatfirma Endresen Brygfeld Torall AS
Postboks 155 Sentrum, 4001 STAVANGER

Rettslig medhjelper: Advokat Bent Endresen, EBT
Advokatfirma Endresen Brygfeld Torall AS
Postboks 155 Sentrum, 4001 STAVANGER

Saksøkt: Staten v/Utenriksdepartementet
Postboks 8001, 0030 OSLO

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokaten
v/regjeringsadvokat Fredrik Sejersted
Postboks 8012 Dep. 0030 OSLO

Rettslig medhjelper: Regjeringsadvokaten
v/advokat Lisa-Marie Moen Jünge
Postboks 8012 Dep. 0030 OSLO

Saken gjelder: Anke over dom av 07.12.2022 fra Borgarting lagmannsrett

1 Innledning - anke - ankegrunner

1.1

Borgarting lagmannsrett avsa 07.12.2022 dom i ovennevnte sak med følgende slutning:

1 Anken forkastes

2 Sakskostnader tilkjennes ikke

1.2

Det erklæres med dette anke over dommen og det anføres at lagmannsretten har tatt feil i rettsanvendelsen og bevisvurderingen.

2 Saksforholdet

2.1

Ankende part kan i det vesentligste slutte seg til lagmannsrettens gjengivelse av sakens faktiske sider, men tar forbehold om nødvendige presiseringer og framlegging av ny informasjon basert på utviklingen i saksområdet mellom hovedforhandlingen i lagmannsretten og behandlingen av tvisten i Høyesterett.

2.2

Saksforholdet er i grove trekk kjent for Høyesterett gjennom behandlingen av sak HR-2021-417-P. Hovedinnholdet i denne tvisten gjaldt spørsmålet om Nei til EU hadde rettslig interesse i å fremme det aktuelle søksmålet mot Staten, men som en del av denne problemstilling var det også nødvendig å gi inn i sakens materielle spørsmål – om enn ikke i sin fulle bredde.

2.3

Saken dreier seg altså i korthet om hvorvidt Stortingets vedtak av 22.03.2018, der det ble gitt samtykke til at regelverket i den såkalte Energimarkedspakke III (E III), vedtatt i EØS-komiteen i beslutning nr. 93/2017, ble gjennomført i norsk rett, er grunnlovsstridig. Det rettslige spørsmål er om Stortingets vedtak, truffet i medhold av Grl. § 26, dvs. med simpelt flertall, skulle ha vært avgjort etter Grl. § 115 med de krav til tilstedeværelse og kvalifisert flertall som denne bestemmelse forutsetter.

Ved avståelse av myndighet som etter en samlet vurdering er mer enn «lite inngripende» og berører vesentlige samfunnsmessige interesser, skal samtykkevedtaket behandles etter Grl. § 115. Nei til EU anfører at § 115 skulle ha vært brukt i den aktuelle sak.

Regelverket i E III inneholder regler som gir EUs energibyrå ACER og Kommisjonen, formelt gjennom vedtak fra EØS-avtalens overvåkingsorgan ESA, forvaltnings- og bøteleggingsmyndighet som ellers tilligger norsk forvaltning. Det rettslige tema som aktualiserer seg i sammenheng med valget mellom Grl. §§ 26 og 115 er om den avståtte myndighet er av en karakter som er «lite inngripende».

Systematisk sett anføres i denne sammenheng at lagmannsretten i vurderingen av om myndighetsavståelsen er «lite inngripende» for det første må ta stilling til innholdet og rekkevidden av de aktuelle hjemler og dernest må vurdere hvilken effekt eller virkning bruken av myndigheten kan ha på nasjonale samfunnsmessige forhold – for eksempel om vedtak fra ESA kan influere på strømprisene i Norge eller ha andre økonomiske effekter. Dernest om slike effekter vil medføre strukturelle samfunnsmessige effekter.

3 Nærmere om ankegrunnlaget

3.1

Anken retter seg mot tre forhold i lagmannsrettens dom som henger nøye sammen. De knytter an til lagmannsrettens vurdering av tvistens rettslige kjerne, nemlig om hvorvidt den *myndighetsavståelse* som er gjort i forbindelse med Stortingets samtykke til gjennomføring av E III i norsk rett er «*lite inngripende*» eller ikke. Anken over bevisvurderingen retter seg mot den konkrete bevismessige vurdering som lagmannsretten har gjennomført om dette temaet.

I den konkrete bevisvurderingen gjør lagmannsrettens bruk av to bevisvurderingsregler som er omtvistet. For det første gjelder dette rammene for lagmannsrettens *prøvingsintensitet* når det gjelder domstolenes overprøving av stortingsvedtak av den karakter som saken dreier seg om. For det andre i hvilken utstrekning lagmannsretten – i forbindelse med tolkingen av hjemlene for den avståtte myndighet - kan ta i betraktning forhold som er kommet til i ettertid og som er egnet til å kaste lys over forståelsen av hjemlene for myndighetsutøvelse i E III.

Dette siste elementet er i tvisten karakterisert som adgangen til «*kumulasjon*», men begrepsbruken skal ikke koples opp mot tvistelovens regler om objektiv og subjektiv kumulasjon ettersom det ikke har vært aktuelt formelt og gjennom kumulasjon å utvide tvisten til å omfatte det samtykke som Stortinget har gitt til innføring av EU-generert regelverk etter samtykket til gjennomføringen av E III ble gitt i 2018. Tvisten i denne sammenheng er i korthet om lagmannsretten kan benytte seg av innholdet av fire forordninger som det ble gitt samtykke til gjennomføring av i 2021 samt til innholdet av reglene som ligger i Energimarkedspakke IV (E IV), et regelverk som ble vedtatt i EU i 2019, men som per dags dato ikke har vært behandlet i EØS-komiteen.

3.2

Disse reglene, dvs. rammene for prøvingsintensiteten og «kumulasjon», fastlegger rammene for lagmannsrettens bevisvurdering, og det er mot lagmannsrettens forståelse og anvendelse av disse bevisvurderingsregler anken over rettsanvendelsen retter seg.

4 Nærmere om «prøvingsintensiteten»

4.1

4.1.1

Når det gjelder *prøvingsintensiteten* så anføres det at lagmannsretten har lagt listen for hvor inngående prøvingen skal være for høyt. I siste avsnitt under pkt. 3 i dommen er det etablert en *bevisbyrderregel* med krav om at det er «*hevet over rimelig tvil*» at myndighetsoverføringen er mer enn lite inngripende.

Den normale bevisbyrderregel fører til at et vedtak ville bli kjent grunnlovsstridig dersom det er sannsynlighetsovervekt for at myndighetsavståelsen er mer enn lite inngripende. Det er uklart hva som er grunnlaget for dette kvalifiserte beviskrav og hvordan bevisbyrderregelen skal anvendes i forhold til dette.

4.1.2

I spørsmålet om «prøvingsintensiteten» har lagmannsretten lagt seg på en standard hentet fra de vurderinger som ble gjort i Høyesteretts dom i Kløftasaken (HR-1976-1) med den konklusjon at Stortingets eget syn på hvorvidt myndighetsavståelsen er «lite inngripende» må tillegges en «betydelig rolle» og at domstolene må vise varsomhet med å sette Stortingets syn til side.

Nei til EU hevder at legalitetskontrollen, ut fra en vurdering av flere tungtveiende hensyn, skal bygge på at Grunnlovens ord og gjennomslagskraft må være betydelig – og dermed skal være vesentlig mer inngående enn det som lagmannsretten har lagt til grunn.

De hensyn som er vektlagt i dommen er først og fremst mindretallsvernet og etterprøvingen av de fakta som vedtaket bygger på. Lagmannsretten legger stor vekt på hensynet til mindretallsvernet, noe Nei til EU slutter seg til. Etter Nei til EUs syn må det, for en inngående prøvingsadgang, legges avgjørende vekt på hensynet til mindretallet. I valget mellom Grl. § 26 og § 115 er det et grunnlag for misbruk fra flertallets side. I en samfunnsmessig stabil situasjon er det knapt grunnlag for et stortingsflertalls misbruk av sin makt, men i en urolig eller tilspisset situasjon kan lett et flertall misbruke flertallsmakten sin, og i en slik situasjon har domstolene en viktig funksjon. Det er erfaringer vi har fra land som det ikke er unaturlig å sammenlikne oss med. Økende polarisering og krig i Europa illustrerer at den samfunnsmessige stabiliteten raskt kan endre seg.

For å legge hindringer i veien for en eventuell utvikling av misbruk er det viktig å etablere en standard for legalitetskontroll der domstolene ikke må vike tilbake fra å foreta en inngående prøving av om flertallets forståelse av sin kompetanse etter Grunnloven er korrekt. Alt etter situasjonens alvor må vi anta at domstolene vil anvende en slik prøvingsadgang med den intensitet som til enhver tid kreves.

Nei til EU anfører i tillegg at i den aktuelle sak dreier seg om avståelse av myndighet som prinsipielt er i strid med Grl. §§ 1, 3, 49, 75 og 88 – altså vedtak som fratar Stortinget, domstolene og regjeringen myndighet etter Grunnloven som griper inn i Norges uavhengighet. I en slik sammenheng er domstolene – i siste instans Høyesterett – den avgjørende vokter av Grunnlovens uavhengighet og legitimitet og må derfor som sådan gå dypt inn i grunnlaget for å avstå myndighet.

Når det gjelder rettslig overprøving av vedtak fra hhv. ESA og RME/Energiklagenemnda så er det anført at rettslig overprøving av klagevedtak fra Energiklagenemnda skjer for norske domstoler, mens rettslig overprøving av pålegg om opplysninger og vedtak om bøtelegging fra ESA skal skje for EFTA-domstolen, jfr. HR-2021-417-P, premiss 182.

Stortinget hadde heller ikke annen ekspertise knyttet til seg i de spørsmål saken reiser enn den rådgivning som kommer fra Justisdepartementets lovavdeling, dvs. den samme instans som er rådgiver for regjeringens framlegg til Stortinget. Dette framkommer med all ønskelig tydelighet i innstillingen fra komiteen der Lovavdelingens synspunkter inngår som flertallets begrunnelse for valget mellom grl. §§ 26 og 115.

4.1.3

Den aktuelle problemstilling angår også prinsipielle problemstillinger knyttet til Stortingets samtykke til inngåelsen av EØS-avtalen. Forutsetningen for denne avtalen var at den bygger på et to-pilarsystem der formålet var å skape fellesskapspolitikk til erstatning for nasjonale regler. Hele hensikten med den kompliserte to-pilarkonstruksjonen var å gi EFTA-statene et suverenitetsvern. I St. Prp. 100 1991-1992, s. 316 heter det at Norges utgangspunkt har vært at avtalen

- *Ikke skulle gjøre det nødvendig med endringer i Grunnloven*
- *Ikke skulle innebære noen overføring av lovgivningsmyndighet fra nasjonale organer til EØS-organer*
- *Ikke skulle kreve endringer i avtalepartenes interne beslutningsprosess*

Det er åpenbart at retningen på den utvikling på energisektoren som vi er vitne til i beste fall er på kollisjonskurs med de grunnforutsetninger som EØS-avtalen bygger på og som forutsettes å være en konsesjon til det mindretall i Stortinget som var mot EØS-avtalen.

5 Nærmere om «kumulasjon»

5.1

Når det gjelder problemstillingen rundt «kumulasjon» så har lagmannsretten samlet seg om at den kan trekke inn *tidligere* (relevant) myndighetsavståelse og vurdere den samlede effekt ved vurderingen av om samtykkevedtaket medfører «lite inngripende» myndighetsavståelse. Lagmannsretten kom videre til at det ikke kan legges vekt på *framtidig mulig myndighetsavståelse*, men at *etterfølgende forhold* kan ha betydning dersom det kan kaste lys over myndighetsoverføringen som følger av det aktuelle samtykkevedtak.

Nei til EU er uenig i lagmannsrettens vurdering av betydning av framtidig regelutvikling og anfører at det ligger innenfor rammene i den rettssetning om dette spørsmål som Høyesterett etablerte i betenkningen om Jernbanepakke IV i sak HR-2021-655-P, se punkt 3.10, tolvte avsnitt.

5.2

Nei til EU er enig med lagmannsretten i at det er bare spørsmålet om gyldigheten av Stortingets vedtak av 22.03.2018 som prosessuelt sett er brakt inn for prøving (dommen nederst side 13). Dette er imidlertid ikke til hinder for at annet rettsstoff trekkes inn ved tolkingen av rammene for de hjemlene som medfører myndighetsavståelse som er en del av tvisten.

Lagmannsrettens utgangspunkt for vurderingen av dette spørsmålet (se dommen i første avsnitt under pkt. 3.3) blir ikke korrekt. Når begrepet «kumulasjon» er blitt brukt så har ikke forutsetningene vært å trekke inn samtykkevedtak *etter* 2018 som følge av energiregelverk vedtatt i EU – dvs. regelverk som utvider ACER/Kommisjonens/ESA sin kompetanse. Påstanden i saken er for Høyesterett den samme som for tingretten og lagmannsretten.

5.3

Retten har kommet til at det kan skje «kumulasjon» tilbake i tid, det vil si at man ved vurderingen av omfanget av myndighetsavståelse i tilknytning til et samtykkevedtak fra Stortinget kan legge vekt på relevant myndighetsavståelse som er tidligere er gjort. Dette er Nei til EU enig i. Lagmannsretten tar imidlertid feil når den på side 20 hevder at det ikke har skjedd myndighetsavståelse i forbindelse med Energimarkedspakke II (E II). Kommisjonens/ESAs myndighet til å kreve framlagt opplysninger og til å bøtelegge for overtredelse av opplysningsplikten ble etablert gjennom E II. Opplysningskravet og bøteleggingskompetansen var vurdert av Lovavdelingen i 2004, og da ble spørsmålet om «lite inngripende» vurdert slik:

I 2004 kom Lovavdelingen til at innlemmelse av forordning (EF) 1228/2003 kunne skje ved Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd. I den vurderingen ble myndighet til å innhente informasjon ansett som «lite inngripende», og for overføring av kompetanse til å ilegge bøter kom Lovavdelingen «under tvil» til samme konklusjon. (se Prop. 4 S (2017–2018), side 28).

Dette står i klar motstrid til lagmannsrettens konklusjon på side 37 der man konkluderer med at myndighetsavståelsen på dette punkt er «svært lite inngripende».

5.4

Det påpekes at Stortinget, før samtykkevedtaket til gjennomføring av E III ble gjort var kjent med de fire kommisjonsforordningene som denne saken omhandler, og man var kjent med at E IV var under utarbeidelse i EU. De fire forordningene var allerede vedtatt i EU, og endringsforslag til endring av regelverket i E III var allerede ute til offentlig høring i EU.

Det er en rettslig utfordring at Stortinget i 2021 for det første har samtykket til gjennomføring av fire forordninger som er en del av E III. I høringsbrevet av 26.11.2018 for innlemmelsen av Kommisjonsforordning 2015/1222 heter det:

CACM ble vedtatt 24. juli 2015 og trådte i kraft 14. august 2015 i EU. Den er den første av flere kommisjonsforordninger i medhold og til utfylling av EUs tredje energimarkedspakke (såkalte nettkoder og retningslinjer). For å nå målsettingen om et integrert kraftmarked i EU er det nødvendig med et harmonisert regelverk for kapasitetstildeling og håndtering av flaskehalser i strømmettet. Departementet anser CACM som EØS-relevant, og tar sikte på at forordningen innlemmes i EØS-avtalen med nødvendige tilpasninger.

Det er i tillegg en større utfordring at de forordningene og direktivene i E III, som nå gjelder som norsk rett slik de er gjennomført, er opphevet og erstattet av revidert regelverk i form av E IV som gjelder på el-markedsområdet innen EU. Dette betyr at det gjelder to forskjellige sett av rettsregler i dette felles indre el-marked – ett for EU og et annet for landene i EØS som ikke er del av EU - i praksis Norge. Dette skaper praktiske utfordringer i et komplisert system for handel og utveksling av strøm, og det er ikke dokumentert hvordan dette skillet er praktisk å gjennomføre.

Det er på denne bakgrunn naturlig at regelverket som springer ut av E III tolkes og anvendes slik som regelverket i E IV tolkes og anvendes. Faktisk er det også slik at Statnett rapporterer etter metodikken i E IV. Med den begrunnelse at dette er «praktisk og hensiktsmessig». I «Notat fra Statnett 1. mars 2021 Rapportering til RME av flaskehalsinntekter og henførbare kostnader i henhold til 3. energimarkedspakke» heter det:

«Det vurderes imidlertid som praktisk og hensiktsmessig at Statnett fra 2020 rapporterer basert på den metodikken som oppstilles etter 4. energimarkedspakke».

Metodikken ble godkjent av RME samme høst. Vi vedlegger som

Bilag 1: Notat fra Statnett 1. mars 2021 Rapportering til RME av flaskehalsinntekter og henførbare kostnader i henhold til 3. energimarkedspakke.

Dette er ansett nødvendig for at handel og utveksling av strøm skal la seg gjennomføre.

5.5

Det anføres at så vel innholdet av de fire senere gjennomførte forordninger og innholdet av de reviderte forordninger og direktiver i E IV skal tas i betraktning ved fortolkningen av regelverket fra E III. Dette ligger godt innenfor i den rettssetning som Høyesterett etablerte i HR-2021-655-P punkt 3.10 tolvte avsnitt. Høyesterett uttalte i den sammenheng:

Læren om lite inngripende myndighetsoverføring er imidlertid ikke til hinder for at man vurderer om man nå er kommet «over grensen», i forbindelse med den enkelte sak. Slik Høyesterett forstår stortingspraksis, stenger den ikke for dette. Høyesterett antar at det må gå en slik grense også ved trinnvise myndighetsoverføringer. Det følger imidlertid ikke av dette at en slik vurdering må baseres på mer eller mindre sikre antakelser om hva neste skritt kan tenkes å bli. Den må primært foretas i tilknytning til den enkelte myndighetsoverføring det er aktuelt å samtykke i. (Vår understreking)

Dette er et åpenbart kjernepunkt i mindretallsvernet og for å forhindre en uthuling av vår selvstendighet og uavhengighet gjennom trinnvis avståelse av myndighet.

I den aktuelle sak kan vi med største sikkerhet si hvordan det framtidige regelverk kommer til å se ut siden det allerede er vedtatt av EU i E IV, og at dette skal erstatte regelverket fra E III.

5.6

Som en presisering for Høyesterett i spørsmålet om «kumulasjon» så anføres det at man må ta i betraktning at Stortingets samtykkevedtak også ledsages av et lovvedtak der regelverket fra vedtaket i EØS-komiteen tas inn i norsk rett. Dette skjer vanligvis ved at forordninger inntas i norsk rett ord for ord mens direktiver gjennomføres i norsk rett gjennom en tilpasning. Begge framgangsmåter kan føre til lover eller forskrifter i det norske rettssystemet. I vårt tilfelle ble det gjort endringer i Energiloven og i eksisterende forskriftsverk til denne loven. Endelig ble det vedtatt nye forskrifter.

Nei til EU har ikke anført eller argumentert for at innholdet av kompetansehjemlene i det nye regelverket skal legges inn i vurderingen av en samlet myndighetsavståelse, men har holdt fram at lagmannsretten, ved tolkingen av regelverket i E III må benytte de nye forordninger og reviderte regelverk som en tolkingsfaktor. Det reviderte regelverk i E IV er langt på vei en kodifisering av praksis fra E III.

Dette resonnement er som sagt bygd på Høyesteretts uttalelse i betenkningen om gjennomføringen av Jernbanepakke IV (HR-2021-655-P) 3.10 tolvte avsnitt. Etter Nei til EUs syn ligger denne anførsel godt innenfor de rammer som uttalelsen legger opp til. Nei til EU sin anførsel går strengt tatt kortere enn det Høyesteretts uttalelse gir grunnlag for idet Nei til EU ikke legger opp til en vurdering av den samlede myndighetsavståelse i E III og E IV, men bare legger opp til å benytte regelverket i E IV som kilde til å forstå rekkevidden av hjemlene for myndighetsavståelse i E III.

5.7

Fastlegging av innholdet og rekkevidden av de bestemmelser som medfører avståelse av myndighet til ESA og/eller EU-organer må dermed, og som nevnt, foretas i en tottrinnsprosess. For det første en tradisjonell rettskildebaseret tolking av de aktuelle bestemmelsene om myndighetsavståelse, f.eks. hvilken myndighet ligger det i ACER-forordningen art. 8. Ved denne tolkingen vil det altså være relevant også å bruke rettsstoff og å vektlegge kilder som er kommet til i ettertid og som kan bidra til tolkingen. I den aktuelle sak vil det naturligvis gjelde vedtak fra ACER og ESA, men også regelverk som er vedtatt senere og som bidrar til forståelsen av de enkelte bestemmelser. Dette vil altså gjelde de fire forordninger som i utgangspunktet var en del av E III, men der Stortinget først ga samtykke til gjennomføring i norsk rett i 2021, og det vil gjelde det relevante innholdet av Energimarkedspakke IV (E IV) som på anketidspunktet ikke har vært behandlet i EØS-komiteen.

For det annet, etter at «rettsregelen» er klarlagt må retten vurdere hvilken samfunnsmessig virkning eller effekt bruken av kompetansehjemlene kan få.

Det er først etter at begge disse operasjonene er gjort at avveiningen av om myndighetsavståelsen er «lite inngripende» eller ikke kan foretas.

6 Nærmere om betydningen av de fire kommisjonsforordningene og Energimarkedspakke IV.

6.1

EU-kommisjonen er etter grensehandelsforordningen art. 18, nr. 5 tillagt myndighet til å utvikle retningslinjer på en rekke sentrale områder for grensekryssende handel med strøm. Innledningen på denne bestemmelse lyder:

5. The Commission may adopt Guidelines on the issues listed in paragraphs 1, 2 and 3 of this Article. It may amend the Guidelines referred to in paragraph 4 of this Article, in accordance with the principles set out in Articles 15 and 16, in particular so as to include detailed Guidelines on all capacity-allocation methodologies applied in practice and to ensure that congestion-management mechanisms evolve in a manner compatible with the objectives of the internal market.

Etter bestemmelsen er altså EU-kommisjonen gitt myndighet til å vedta retningslinjer for en rekke forhold av vesentlig betydning for grensekryssende handel med strøm. I de tilfeller der ACER er gitt myndighet etter regelverket i E III, (jfr. ovenfor), er ACER i EØS-komiteens beslutning byttet ut med ESA.

I medhold av kompetanseshjemmelen i art 18, nr. 5 har EU-kommisjonen vedtatt åtte forordninger med detaljert regelverk. Av disse er følgende forordninger inntatt i norsk rett:

- Kommisjonsforordning (EU) 2015/1222, om fastsettelse av retningslinjer for kapasitetstildeling og flaskehalshåndtering
- Kommisjonsforordning (EU) 2016/1719, om fastsettelse av retningslinjer for langsiktig kapasitetstildeling
- Kommisjonsforordning (EU) 2017/1485, om fastsettelse av retningslinjer for drift av transmisjonsnettet for elektrisk kraft
- Kommisjonsforordning (EU) 2017/2105, om fastsettelse av retningslinjer for balansering av elektrisk kraft

Forordningene er gjennomført i norsk rett gjennom flere beslutninger i EØS-komiteen (204/2020, 205/2020, 206/2020 og 207/2020) og gjennomført i norsk rett ved Stortingets samtykke- og lovvedtak 11.06.2021, jfr. LS 199 (2020-2021).

I Stortinget i forbindelse med samtykkevedtaket til innføring av de fire forordningene uttalte statsråd Jan Tore Sanner:

La meg bare understreke at de fire forordningene i proposisjonen utfyller deler av regelverket i den tredje energimarkedspakken som Stortinget ga sitt samtykke til innlemmelse av i EØS-avtalen i 2018. Forordningene bidrar til mer harmoniserte tekniske krav og markedsbaserte handelsregler som skal bidra til effektiv og sikker krafthandel mellom landene.

Bilag 2: Referat fra møte i Stortinget 11.06.2021

Forordningene er gjennomført i norsk rett i *forskrift om vilkår for tilgang til nett for utveksling av elektrisk kraft over landegrensene* (FOR-2006-12-20-1563) med vedlegg til denne. Disse forordningene, sammen med grensehandelsforordningen (714/2009) og

forordningens Vedlegg 1 er inntatt som forskrifter i norsk rett *ord for ord* med de tilpasninger som følger av beslutninger i EØS-komiteen. Praktisk sett betyr det at forordningene, vedtatt som forskrifter, har rettskildemessig forrang i samsvar med EØS-lovens § 2.

Alle forordningene forutsetter at det skal etableres detaljerte rutiner (nettkoder m.v.) på de forskjellige områdene som forordningene gjelder. Disse skal etableres gjennom samarbeid mellom TSO, ENTSO-E og nasjonale reguleringsmyndigheter. I alle de fire forordningene er det etablert lenker til ACERs vedtakskompetanse etter ACER-forordningens art. 8 dersom det innenfor visse frister ikke oppnås enighet om rutiner.

Som det framgår like ovenfor er de fire kommisjonsforordningene vedtatt med hjemmel i grensehandelsforskriftens art. 18, nr. 5, og de er som sådan en del av E III. Forordningene er, som bekreftet av myndighetene, å anse som en del av E III, og den myndighet som tilligger ACER etter ACER-forordningen art. 8 er den samme, men den er gitt et utfyllende og mer presist innhold gjennom de fire forordningene enn den generelt formulerte vedtakskompetansen som framgår av ACER-forordningens art. 8. ACER-forordningens artikkel 8 framstår dermed som en «rammefullmakt» der rammene etter hvert viser seg gjennom den konkrete vedtaksmyndighet som etter hvert kommer til.

Det er dermed åpenbart at innholdet av ACER/ESAs kompetanse i disse fire forordningene må trekkes inn ved vurderingen av myndigheten tillagt ACER/ESA i ACER-forordningen art. 8, og er fortsatt innenfor tvistens rammer. (Nærmere om art. 8 nedenfor).

De fire forordningene er vedtatt i EU opptil flere år før Stortingets samtykkevedtak ble truffet. Det er ikke kjent hvorfor disse forordningene ikke ble lagt inn som en del av samtykkevedtaket for E III i Stortinget.

6.2

Når det gjelder innholdet av regelverket E IV så er som nevnt ovenfor de tre sentrale regelverkene ACER-forordningen, grensehandelsforordningen og el-markedsdirektivet opphevet i EU og erstattet med nytt regelverk. ACER-forordningen (713/2009) er erstattet med forordning 2019/942, grensehandelsforordningen (714/2009) er erstattet med forordning 2019/43 og el-markedsdirektivet (2009/728) er erstattet med direktiv 2019/945.

Endringene er langt på vei en kodifisering av regelverket i E III fra det ble vedtatt i EU i 2009 fram til 2019. Det nye regelverket gir dermed en inngang til forståelse av kompetansen til ACER/ESA slik den framstår i det regelverk som er gjennomført i Norge. Som sådan er regelverket i E IV en viktig rettskilde i denne sak.

Denne anførsel bygger på det hensyn at det er utfordrende å operere med to forskjellige regelverk for handel og overføring av strøm i det samme marked. Det må dermed skje en samordning av regelverket, og i den anledning har det formodningen for seg at regelverket i hele det indre marked vil bli behandlet i samsvar med det regelverk som til enhver tid gjelder i EU.

7 Vurdering av «lite inngripende» - bevisvurderingen

7.1

Når det gjelder den konkrete vurderingen av kravet til «lite inngripende» myndighetsavståelse (dommen side 34 flg.), så anføres det for det første at lagmannsretten ved vurderingen ikke i tilstrekkelig grad har etablert en forståelse av innholdet av de bestemmelsene som gir ACER/Kommisjonen/ESA/RME myndighet til å regulere forhold som angår norske borgere i Norge. Dvs. hvor langt hjemlene går i å regulere forhold som ellers ville ligge innenfor rammene for myndighetsutøvelse av norske forvaltningsorgan, som for eksempel NVE. Fastleggingen av innholdet av myndigheten gir grunnlag for å bedømme virkningene av bruken av den avståtte kompetanse og denne forståelse er avgjørende for avveiningen av de hensyn som er relevant for vurderingen av om myndighetsavståelsen er «lite inngripende».

For det andre anføres det at lagmannsretten, i sin sammenstilling av de relevante hensyn for vurderingen av «lite inngripende-standard», i for liten grad har vektlagt de samfunnsmessige effektene av bruken av den myndighet som er tillagt ESA.

7.2

Lagmannsretten har i nest siste avsnitt på side 14 foretatt en innskrenkende forståelse av lagmannsrettens mandat ved å begrense prøving av hjemlene for myndighetsavståelse til hjemler som gir kompetanse til å treffe vedtak som «...er direkte bindende i Norge». Med dette har lagmannsretten formentlig ment som direkte *bindende for norske borgere* i motsetning til vedtak som bare er *folkerettslig forpliktende*.

Dette blir imidlertid en altfor snever forståelse der lagmannsretten underspiller rollen til Reguleringsmyndigheten for energi (RME). RME er opprettet etter anvisning fra EU-regelverket (National Energy Regulator), og kravet er at organet skal ha en helt uavhengig stilling i sine oppgaver med å regulere forholdene på energimarkedet. Uavhengighetskravet innebærer blant annet at RME ikke skal underlegges norsk parlamentarisk eller forvaltningsmessig instruksjon eller kontroll.

RME sin plass i regelverket i E III forutsetter at RME skal påse at regelverk i E III og vedtak gjort i medhold av dette regelverket blir gjennomført og etterlevd. Dette følger av energilovens § 2-3 *in fine* som henviser til det regelverk som følger av EØS-avtalen, og nettopp i dette regelverk finner vi bestemmelser som definerer RMEs forpliktelser.

Dette følger direkte av el-markedsdirektivet (Direktiv 2009/72) kapitel IX, se særlig artikkel 37. Dette direktivet er ikke gjennomført i norsk rett ord for ord, men NEM-forskriften (FOR-2019-10-24-1413) inneholder en klar referanse til dette direktivet og RMEs plikter, jfr. forskriftens § 2-4.

7.3

Nei til EU har anført for lagmannsretten at RME, selv om det framstår som et nasjonalt forvaltningsorgan, er et EU/EØS-organ i norsk forvaltning. RMEs kompetanse og vedtak innenfor rammene av E III-regelverket må således betraktes som en del av myndighetsavståelsen.

Lagmannsretten bagatelliserer RMEs rolle som ACERs redskap i Norge. Dermed unngår lagmannsretten de internrettslige konsekvensene og behandler dem overveiende folkerettslig.

Kongens (regjeringens) utøvende regulerings- og instruksjonsrett over el-markedet er nå borte etter gjennomføringen av E III. Energimyndigheten RME overtar regjeringens forvaltningsmyndighet *direkte*, og denne myndigheten er nesten altomfattende på dette området. Den overførte forvaltningsmyndigheten kan ikke overprøves av andre enn en annen uavhengig instans, Energiklagenemnda. Dette kan på det aktuelle området knapt sies å være begrenset i omfang eller at «de samfunnsmessige og politiske interessene som er berørt ikke er sentrale», slik dette er omtalt i Høyesteretts betenkning om fjerde jernbanepakke. (HR-2021-655-P, s. 30).

RME skal iverksette beslutninger som kommer fra ACER/Kommisjonen/ESA, men RME inngår som aktør i alle overlegninger om regler og rutiner som regelverket i E III forutsetter skal gjøres i det felles indre marked for å få gjennomført de ordninger som E III krever. I denne sammenheng opererer RME uavhengig av så vel parlamentarisk som forvaltningsmessig instruksjon og kontroll.

Under lagmannsrettens behandling av saken ble det bl.a. vist til to vurderinger fra RME som inneholder rammene for den handlefrihet norske myndigheter, endog på regjeringsnivå, har til å regulere forhold på el-markedet. Regelverket blir i disse vurderingene sett i sammenheng med regelverket for fri flyt av varer m.v. i det indre marked i EØS der omsetningen av elektrisitet og dermed reglene i E III inngår, jfr. EØS-avtalens Vedlegg IV.

Statusen til RME er ikke vurdert i strekkelig grad i dommen, noe som innebærer at vurderingen av hvor inngripende myndighetsavståelsen er, blir mangelfull.

7.4

Ved vurderingen av hjemlene for myndighetsavståelse så har lagmannsretten under pkt. 5.2 funnet at regelverket, og da særskilt ACER-forordningens (Forordning 713/2009) art. 7-9 bare i begrenset grad inneholder regler som gir Kommisjonen/ACER/ESA kompetanse som ordinært ligger under norske myndigheter. Lagmannsretten har lagt til grunn at det bare er art. 8 som innebærer myndighetsavståelse. Retten mener altså at verken art. 7 eller art. 9 inneholder kompetanse for ACER/ESA til å treffe vedtak med virkning for Norge.

Denne forståelse bestrides.

7.4.1

ACER-forordningen art. 7 gir ACER/ESA myndighet til å treffe vedtak med hjemmel i grensehandelsforordningen (Forordning 714/2009) og el-markedsdirektivet (Direktiv 2009/72). Bestemmelsens art. 7 nr. 1 lyder:

The Agency shall adopt individual decisions on technical issues where those decisions are provided for in Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation (EC) No 714/2009 or Regulation (EC) No 715/2009.

Dette er altså en bestemmelse som gir ACER direkte hjemmel til å treffe vedtak på forhold som er regulert i det regelverk som bestemmelsen henviser til. Det er altså ikke behov for noen særskilt hjemmel for å treffe vedtak i dette regelverket. Lagmannsrettens forståelse av art. 7 bygger altså på en misforståelse. ACER/ESA sin kompetanse etter art. 7 er vidtgående. Denne forståelse er endog presisert i forordningens for- tale pkt. 10 hvor det heter:

...As regards situations concerning more than one Member State, the Agency should be granted the power to adopt individual decisions. That power should under certain conditions cover technical issues, the regulatory regime for electricity and natural gas infrastructure that connects or that might connect at least two Member States and, as a last resort, exemptions from the internal market rules for new electricity interconnectors and new gas infrastructure located in more than one Member State.

Rekkevidden av ACERs kompetanse på dette området er lettere å forstå gjennom den kodifisering av kompetansen som er gjort i den reviderte ACER-forordningen, jfr. E IV, og som er gjeldende i EU.

7.4.2

Når det gjelder ACER-forordningens art. 9 så er det, i samsvar med statens anførsel, lagt til grunn at den kompetanse som er tillagt ACER/ESA etter grensehandel- forordningen art. 17, nr. 5 er tillagt Olje- og energidepartementet. Det er dermed, etter statens syn, ikke gjennomført noen myndighetsavståelse i forhold til denne bestemmelse. Art 9 nr. 1 lyder:

The Agency may decide on exemptions, as provided for in Article 17(5) of Regulation (EC) No 714/2009. The Agency may also decide on exemptions as provided for in Article 36(4) of Directive 2009/73/EC where the infrastructure concerned is located in the territory of more than one Member State.

Grensehandelsforordningen art. 17, nr. 5 lyder:

5. The decision referred to in paragraph 4 shall be taken by the Agency:

(a) where all the regulatory authorities concerned have not been able to reach an agreement within six months from the date the exemption was requested before the last of those regulatory authorities; or

(b) upon a joint request from the regulatory authorities concerned.

Before taking such a decision, the Agency shall consult the regulatory authorities concerned and the applicants.

Myndigheten etter § 17, nr. 4 gjelder adgangen til å treffe vedtak om visse fritak fra regelverket i E III for grensekryssende strømledninger/kabler – et vedtak som i siste instans ligger hos ACER. Dette vedtaket bygger både på en prosess med samhandling mellom de involverte reguleringsmyndighetene og involverer også nasjonale myndigheter i involverte land. Det har dermed formodningen mot seg at norske myndigheter, i forbindelse med en uenighet om fritak etter bestemmelsen, skal ha myndighet til ensidig å treffe slike beslutninger.

Ordlyden i art 17, nr. 5 inneholder heller ingen hjemmel til at myndigheten til ACER kan delegeres til nasjonale myndigheter.

7.4.3

Lagmannsretten har i sin konkrete vurdering av ACER-forordningen artikkel 8 lagt til grunn at bestemmelsen inneholder myndighet/kompetanse til å treffe vedtak i tekniske og faglige spørsmål på et begrenset saksområde. Dette er et uriktig, i beste fall ufullstendig standpunkt.

I realiteten innebærer beslutninger på dette området også kommersielle elementer og medfører strukturelle effekter som påvirker energisituasjonen internt i Norge.

Det er ikke mulig å vurdere ACER/ESA sin kompetanse uten å trekke inn de fire kommisjonsforordningene som er gjennomgått ovenfor, se pkt. 6. Disse forordningene er vedtatt med hjemmel i grensehandelsforordningen art. 18. ACERs kompetanse etter art 8 er nettopp innrettet på å treffe beslutninger i spørsmål som oppstår rundt bestemmelsene i de aktuelle forordningene.

Dette kan for eksempel gjelde bruken av de såkalte «flaskehalsinntektene» som skriver seg fra prisforskjellen på strøm som transporteres fra et prisområde til et annet, f.eks.

mellom prisområde NO2 (Sørvest-Norge) og Tyskland. Bruken av slike inntekter har direkte betydning nettleien og dermed for forbrukere, industri og næringsliv. Videre gjelder det allokeringssystemer, krav til balansekraft, fastsetting av prisområder, osv. RME har bl.a. forholdt seg til grensehandelsforordningen art. 16 da man i en midlertidig forskrift fra 2022 bare har godtatt en begrenset tilbakeføring av noe av flaskehalsinntektene til strømkundene i Norge via de nasjonale nettselskapene, og da bare inntekter fra andre flaskehalser enn dem som oppstår mellom Norge og EU-land.

Dette er ikke bare tekniske og/eller faglig regler, men regelverk som har stor markedsmessig og kommersiell betydning for både de som handler med strøm og for de som eier og drifter grensekryssende strømledninger/kabler. Vedtak etter dette regelverk vil etter innholdet kunne ha stor økonomisk og strukturell betydning i vårt land. Dette framgår klart av høringsnotatene som OED utarbeidet i forbindelse med gjennomføringen av forordningene i norsk rett.

7.5

Samlet sett har altså lagmannsretten bare foretatt en grunn avveining av de forskjellige hensyn på grunnlag av en overordnet og «teknisk» forståelse av kompetansehjemlene, dvs. uten å foreta den nødvendige «trinn to-øvelsen» der virkningene av myndighetsutøvelsen tas i betraktning.

7.6

Når det gjelder myndighetsavståelsen til å gi pålegg og ilegge bøter/gebyr, jfr. grensehandelsforskriftens art. 20 og 22, nr. 2 så har lagmannsretten konkludert med at dette er en lite inngripende myndighetsavståelse.

Dette bestrides. Reguleringen av tilgang til taushetsbelagt og sensitiv informasjon av forretningsmessig og nasjonal strategisk betydning må ligge hos nasjonale myndigheter. Det samme gjelder ileggelse av straff for handlinger som begås i Norge av norsk borger.

7.7

Samlet sett har lagmannsretten kommet til at myndighetsavståelsen er lite inngripende. På bakgrunn av den manglende hensyntaken til de fire forordningene og elementer fra E IV bli lagmannsrettens vurdering av omfanget av myndighetsavståelsen ufullstendig og dermed ikke dekkende for realitetene.

8 Avslutning – påstand

8.1

Det er grunn til å presisere at grunnlaget for den aktuelle tvist, dvs. Stortingets samtykkevedtak er et annet enn vi tradisjonelt har hatt til behandling i rettssystemet. Tidligere saker har dreiet seg om grunnlovsmessigheten av Stortingets lovvedtak. Det er andre hensyn som begrunner behandlingen av søksmål av den aktuelle typen enn de hensyn som har utviklet seg under prøvingen av lovvedtak.

8.2

Videre angår saken et retts- og samfunnsområde som på alle måter er den samfunnsmessige oppmerksomhets brennpunkt, nemlig tilgang til og pris på elektrisk strøm til forbrukerne, organisasjonslivet og virksomheter og industri. Det er nødvendig med en rettslig avklaring av rammevilkårene for Norges tilslutning til EUs indre marked for energi så langt som tvisten i denne sak rekker. Dette illustreres godt av ACERs vedtak da Sverige på slutten av 2022 søkte om unntak fra leveringsplikten og dermed mer kontroll med eksporten av strøm.

8.3

Saksforholdet inneholder prinsipielle rettslige problemstillinger der Høyesteretts avklaring vil være styrende for rammene for tilsvarende framtidige tvister der gyldigheten av stortingsvedtak er til prøving. I kraft av utviklingen med rettsliggjøring på noen samfunnsområder er det grunn til å tro at det kan komme nye søksmål av samme karakter som det aktuelle.

8.4

Endelig er det ikke minst grunn til å minne om at saken er av stor betydning for forståelsen og rekkevidden av mindretallsvernet som ligger i skillet mellom Grl. §§ 26 og 115. I denne sammenheng er det viktig ikke bare å forstå mindretallsvernet som et antall stortingsrepresentanter, men at dette mindretallet representerer ulike standpunkter i det sivile samfunn. Som sådan er dermed saken viktig i demokratisammenheng. Allment aksepterte tvisteløsningsmekanismer er viktig som forebygging av sosiale konflikter. Konkret har saken betydning for EØS-avtalens legitimitet og tilliten til at avtalens forutsetning og at to-pilarordningen fungerer etter intensjonen.

8.5

Som vitner varsles:

Vitne 1: Daglig leder Roar Eilertsen

Vitne 2: Professor Anders Skonhoft

Vitne 3 Stortingsrepresentant Marit Arnstad

Vitne 4: Konsulent, tidl. overingeniør i NVE og avd. dir. i OED Svein Roar Brunborg

Vitnene 1 og 2 skal forklare seg om den samfunnsmessige virkninger av økte strømpri-
ser. Vitne Arnstad skal forklare seg om den informasjon som regjeringen ga Europaut-
valget på Stortinget i forbindelse med samtykkevedtaket i 2018. Vitnet Brunborg skal
forklare seg om utviklingen av det markedsbaserte el-markedet i Norge.

8.6

Anførsler og bevis for lagmannsretten fastholdes, og med forbehold om ytterligere an-
førsler og bevis legges det ned slik

påstand:

1. *Stortingets samtykke av 22. mars 2018 til EØS-komiteens beslutning nr. 93/2017 innebar godkjenning av elementer av myndighetsoverføring som ikke kan vedtas etter grunnloven § 26 annet ledd.*
2. *Staten v/Utenriksdepartementet plikter å erstatte Nei til EUs sakskostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett.*

Advokatfirma Endresen Brygfeld Torall AS

Kjell M. Brygfeld

Advokat (H) MNA

E-post: kmb@ebtas.no

Ankeerklæringen legges inn i Aktørportalen.

Notat

Rapportering til RME av
flaskehalsinntekter og
henførbare kostnader i henhold
til 3. energimarkedspakke

Dokumentet sendes til:
Reguleringsmyndigheten for Energi

Saksbehandler/Adm. enhet:

Ketil Røn/CØV

Gro Ballestad/ CØV

Bernt Anders Hoff/ GOU

Sign

.....

Ansvarlig/Adm. enhet:

Steinar Aksnes / CØV

Sign:

.....

Til orientering:

Dokument ID:

Dato: 1.3.2021

Innhold

1. Bakgrunn	2
2. Regelverk knyttet til bruk av flaskehalsinntekter	2
3. Kraftsystemet i Norge og Norden	4
4. Avgrensning av relevante og vesentlige kostnader	5
5. Vurdering av relevante, vesentlige kostnader knyttet til å opprettholde eller øke kapasitet mot utlandet	7
6. Statnetts forslag til prinsipper for avgrensning av relevante og vesentlige kostnader for kapasitet mot utlandet	8
7. Rapportering av Statnetts planer og tiltak for å nå "priority objectives" i reguleringen	11
8. Forslag til rapportering av flaskehalsinntekter og tilhørende kostnader for årene 2019 og 2020	12
9. Vurdering av bruk av en intern konto	13

1. Bakgrunn

Det er betydelige flaskehalsinntekter som oppstår i tilknytning til kraftflyt mellom landene i Europa, mens utvekslingskapasiteten til dels er begrenset. Dette har fra EUs side ledet til den konklusjon at det stilles krav til at flaskehalsinntekter som oppstår primært skal benyttes til å opprettholde/ øke utvekslingskapasiteten mellom landene, mens bruk til tariffreduksjon har fått lavere prioritet enn tidligere. Slike krav er stilt gjennom reguleringen i 3. energimarkedspakke, og er innlemmet i norsk regelverk. Hovedmålet med reguleringen er dermed at TSOene skal sørge for tilstrekkelig utvekslingskapasitet mellom landene.

Kravene i 3. energimarkedspakke innebærer at flaskehalsinntekter skal benyttes til å øke/ opprettholde tilgjengelig kapasitet på utenlandsforbindelser. Kravene i 4. energimarkedspakke omfatter også flaskehalsinntekter ved interne prisområder (cross-zonal). Reguleringen innebærer at så lenge nasjonal regulator anser at målene i reguleringen er nådd, så kan et eventuelt overskudd mellom flaskehalsinntekter og tilhørende kostnader benyttes til å redusere tariffene.

Norge skal fra og med året 2020 rapportere mottatte flaskehalsinntekter knyttet til kraftutveksling på utenlandsforbindelser opp mot kostnader som vurderes som vesentlige og relevante for drift, opprettholdelse og/ eller økning av kapasiteten på disse forbindelsene. I dette notatet vil vi særlig forklare hvilke kostnader vi anser å være relevante å inkludere i denne rapporteringen, herunder hvilke prinsipper for kostnadsavgrensning vi anbefaler.

Basert på den årlige rapporteringen skal RME vurdere om Statnett som TSO har *oppfylt sine forpliktelser*, dvs. at man har disponert flaskehalsinntektene i samsvar med gjeldende regulering, herunder bruk til opprettholdelse og/eller økning i utvekslingskapasiteten mellom land (cross-border capacity). I notatet vil vi derfor også beskrive hva vi anser som Statnetts forpliktelser i så henseende samt hva RME, slik vi vurderer det, bør legge til grunn i sin vurdering av om Statnett har "oppfylt sine forpliktelser" i henhold til kravene i reguleringen.

2. Regelverk knyttet til bruk av flaskehalsinntekter

Aktuell regulering for Norge er i forordning 714/2009 (del av tredje energimarkedspakke), som er innlemmet i EØS-avtalen og gjort til norsk rett gjennom forskrift om vilkår for tilgang til nett for utveksling av elektrisk kraft over landegrensene. Det følger av forskriftens §1 at:

"EØS-avtalen vedlegg IV nr. 20 (forordning (EF) nr. 714/2009 om vilkår for tilgang til nett for utveksling av elektrisk kraft over landegrensene) som endret ved vedlegg IV nr. 48 (forordning (EU) nr. 543/2013 om innsending og offentliggjøring av opplysninger på markedene for elektrisk kraft), samt vedlegg IV nr. 40 (forordning (EU) nr. 774/2010) gjelder som forskrift med de endringer og tillegg som følger av vedlegg IV, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig"

Norge er dermed bundet av EU-forordning 714/ 2009. Forordningen setter visse begrensninger for hva flaskehalsinntektene kan benyttes til. I korte trekk går den ut på at flaskehalsinntektene primært skal brukes til å (a) sikre/opprettholde utvekslingskapasitet og (b) vedlikeholde/øke utvekslingskapasitet gjennom investeringer i ny utvekslingskapasitet eller andre nettinvesteringer. I den utstrekning inntektene ikke kan brukes "efficiently" til formål (a) og/eller (b), kan det overskytende benyttes til tariffreduksjon, forutsatt at dette godkjennes av nasjonal regulator. Midler som måtte være igjen etter dette, skal avsettes for senere bruk til formål (a) og/eller (b).

Det er naturlig å anta at hva som er å anse som "efficiently" må bygge på samfunnsøkonomiske vurderinger.

I forordningen heter det i art. 16 (6) med våre uthevninger:

Any revenues resulting from the allocation of interconnection shall be used for the following purposes:

(a) guaranteeing the actual availability of the allocated capacity; and/or

(b) maintaining or increasing interconnection capacities through network investments, in particular in new interconnectors.

*If the revenues cannot be **efficiently used** for the purposes set out in points (a) and/or (b) of the first subparagraph, they may be used, subject to approval by the regulatory authorities of the Member States concerned, up to a maximum amount to be decided by those regulatory authorities, as income to be taken into account by the regulatory authorities when approving the methodology for calculating network tariffs and/or fixing network tariffs.*

The rest of revenues shall be placed on a separate internal account line until such time as it can be spent on the purposes set out in points (a) and/or (b) of the first subparagraph. The regulatory authority shall inform the Agency of the approval referred to in the second subparagraph.

Regelverket i 3. energimarkedspakke (EU forordning 714/ 2009) omfatter flaskehalsinntekter ved utenlandsforbindelser, og ikke fra interne prisområder.

Regelverket i 4. energimarkedspakke er gitt gjennom EU-regulering 2019/ 943. Innholdet bygger på 3. energimarkedspakke, men omfatter i tillegg til flaskehalsinntekter mot utlandet også flaskehalsinntekter mellom interne prisområder ("cross-zonal"). 4. energimarkedspakke oppstiller i en egen metodikk som er foreslått av TSOene og nå vedtatt av ACER, konkrete krav til avgrensning av "relevante og vesentlige kostnader" for kapasitet mellom prisområdene. I tillegg er det krav om en redegjørelse for planer og tiltak for å opprettholde/ øke kapasitet mellom prisområdene. Den fastsatte metoden er ikke direkte bindende for Statnett/ Norge formelt sett, da metoden er utarbeidet i medhold av et regelverk vi ikke er bundet av. Det vurderes imidlertid som praktisk og hensiktsmessig at Statnett fra 2020 rapporterer basert på den metodikken som oppstilles etter 4. energimarkedspakke, da denne bygger på regelverket i 3. energimarkedspakke. Metodikken etter 4. energimarkedspakke kan dermed også benyttes for rapporteringen etter 3. energimarkedspakke. Rapporteringen vil imidlertid kun omfatte flaskehalsinntekter og tilhørende relevante kostnader for kapasitet mot utlandet, og ikke flaskehalsinntekter/ henførbare kostnader knyttet til interne prisområder. Dette vil endres i fall Norge tiltrer 4. energimarkedspakke, der da også interne prisområder vil være omfattet.

3. Kraftsystemet i Norge og Norden

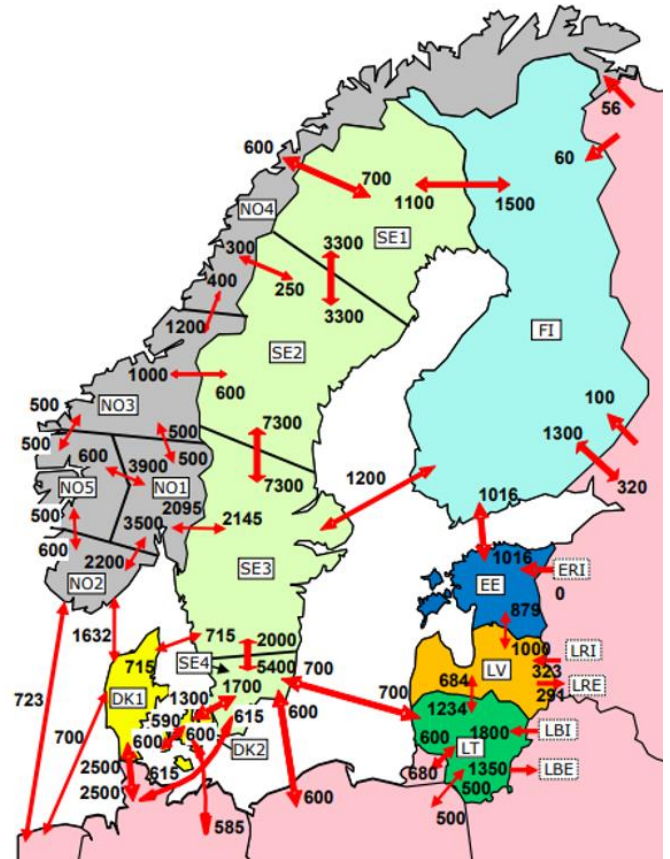
Kraftsystemet i Norden er et integrert og helhetlig system. Flyten mellom landene og prisområdene avhenger av hverandre.

Figuren under viser utvekslingskapasiteten som er tilgjengelig for det nordiske markedet (NordPoolSpot). Her fremgår utvekslingskapasiteten som er etablert per oktober 2020 mellom prisområder i Norden, både innenfor det enkelte land og mellom landene.

Vi gjør oppmerksom på at det er flere forbindelser til utlandet utover det som inngår i spot, eks. mellom NO4 og Finland. Dette har betydning for kraftflyten som også systemoperatøren må ta hensyn til, men som ikke gis til markedet direkte. Med andre ord er systemet enda mer komplekst og integrert enn det som fremkommer direkte av figuren.

Nettet i Norge er nært knyttet til resten av Europa gjennom forbindelser mot Sverige og Finland (luftledninger) samt HVDC-kabler mot Danmark (Skagerak 1-4) og Nederland (NorNed). I tillegg vil nye kabelforbindelser mot Tyskland (NordLink) og England (NSL) bli satt i drift i 2021-2022. Det er per februar 2021 prøvedrift på Nordlink.

Samlet eksportkapasitet i dag er 6050 MW mens samlet importkapasitet er 6350 MW. Etter idriftsettelse av kabler til Tyskland og England vil utvekslingskapasiteten øke med 2x1400MW, til hhv 8850MW (eksport) og 9150 MW (import)



	Luftledninger					HVDC-kabler				Sum kapasitet mot utland	
	Norge - Sverige					Skagerak 1-4	NorNed	NorLink (2020)	NSL (2021)		
Norge	NO1-SE3	NO3-SE2	NO4-SE2	NO4-SE1	Sum NO-SE	NO-DK	NO-NL	NO-DE	NO-GB	ex DE og GB	inkl DE og GB
Eksport	2 145	600	250	700	3 695	1 632	723	1 400	1 400	6 050	8 850
Import	2 095	1 000	300	600	3 995	1 632	723	1 400	1 400	6 350	9 150

Transmisjonsnettet i Norge er et sammenhengende, masket nett og ett system som foruten alle kabler, består av nærmere 12000 km ledninger og 200 stasjoner. Norge har en desentralisert produksjonspark med mye fleksibel vannkraft. Det norske transmisjonsnettet er i stor grad dimensjonert for å få ut kraftproduksjonen, både inn mot de store forbrukssentraene i Norge samt mot utlandet.

Som det fremgår av figuren over har transmisjonsnettet i Norge forbindelser mot utlandet fra alle interne prisområder. Hele transmisjonsnettet er dermed i prinsippet av betydning for kapasiteten mot utlandet slik at det kan handles kraft på tvers av landegrensene. En indikator som illustrerer dette, er at forholdet mellom samlet eksportkapasitet sett i forhold til samlet forbruk under topplast for Norges vedkommende er på hele 34%. Dette viser at det norske transmisjonsnettet er

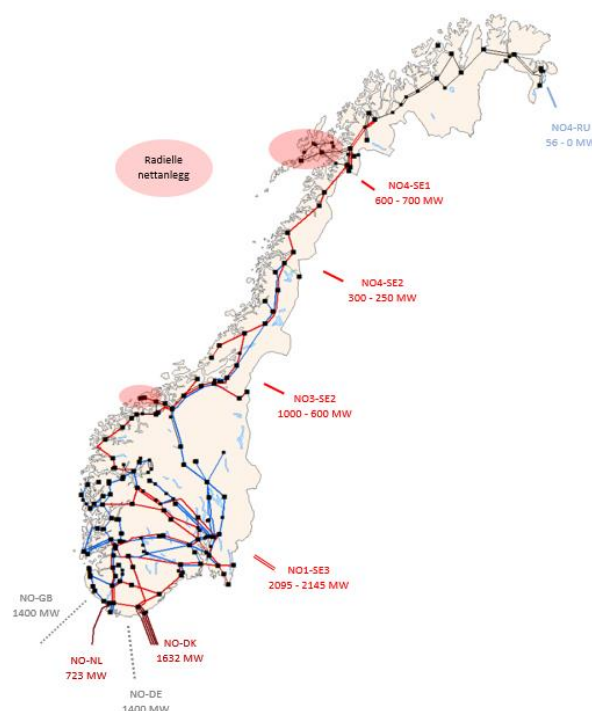
eksportdimensjonert, og at det er krevende å trekke ut enkelte nettanlegg uten at kapasiteten på en eller flere utenlandsforbindelser påvirkes.

Kraftproduksjonen i Norge er spredt over hele landet. Kraften vil som hovedregel flyte fra kraftverkene mot de store forbruksområdene samt mot utvekslingskapasiteten i sør og øst. I perioder vil det også være import og et flytmønster som går andre veien. Implikasjonen av dette er derfor at hele det maskede transmisjonsnett, inklusiv stasjonene, er viktig for utvekslingskapasiteten mot utlandet.

Noen få områder i transmisjonsnettets kan imidlertid være av en mer radiell karakter, hvor nettets hovedfunksjon er å bringe kraften til forbruket i disse områdene. Dette gjelder anlegg i Lofoten-Vesterålen og Fræna.

Anlegg i disse områdene vil i mindre grad påvirke utvekslingskapasiteten, verken internt eller mot utlandet. Det kan dog være situasjoner hvor også kraftuttaket i disse anleggene kan ha betydning for utvekslingen mot utlandet.

Som det fremgår av kartet til høyre utgjør disse anleggene en helt marginal del av det samlede transmisjonsnett.



4. Avgrensning av relevante og vesentlige kostnader

ACER har nylig godkjent TSOenes felles forslag til metodikk knyttet til bruk av flaskehalsinntekter, slik den nye EU reguleringen krever (4. energimarkedspakke). Metodikken beskriver blant annet hva som kan anses som relevante henførbare kostnader. I henhold til metodikken kan alle kostnader som er knyttet til anlegg eller tiltak som vurderes å ha en vesentlig betydning for kapasitet mellom prisområder tas med:

- kostnader ved historiske investeringer som anses å ha vesentlig betydning. Dette gjelder både selve utenlandsforbindelsene, samt relevante innenlandske nettanlegg.
- drifts- og vedlikeholdskostnader relatert relevante anlegg
- tapskostnader relatert relevante anlegg
- systemdriftskostnader med vesentlig betydning
- andre kostnader som vurderes å være av vesentlig betydning utvekslingskapasiteten

Teksten nedenfor er hentet direkte fra den ACER-godkjente metodikken, og gir en mer detaljert beskrivelse av aktuelle kostnader som anses relevante.

System operation costs, including inter alia:

- i. Costs related to firmness measures activated by TSO(s) that guarantee cross-zonal schedules resulting from firm allocated capacity, in accordance with CACM and FCA Regulations while complying with the safety standards of secure network operation, and costs related to remedial actions activated to maximise available capacity for cross-zonal trade, in accordance with Article 16 of Regulation (EU) 2019/943,*
- ii. Firmness compensation costs: TSOs' costs related to compensation of the owners of curtailed transmission rights which cannot be used in order to ensure system security, in accordance with FCA and CACM Regulations,*
- iii. Financial net costs associated to hedging options: costs related to hedging products against volatile market spreads, different from long-term transmission rights offered by TSOs to market operators in accordance with FCA regulation,*
- iv. Remuneration of non-nominated Long-Term Physical Transmission Rights and Financial Transmission Rights as provided by the FCA Regulation,*
- v. Costs of regional security coordinators (RSCs) and regional coordination centres (RCCs) which perform tasks related to TSOs regional coordination in one or more capacity calculation regions.*

Costs resulting from network investments that are relevant to reduce interconnector congestion, including inter alia:

- vi. Ongoing investment or capital expenditures for renewal, replacement, reinforcement of existing assets, or new assets which significantly contribute to maintaining or increasing cross-zonal capacity, including the costs of development and construction phases of such assets.*

Investment or capital expenditures shall include, inter alia:

- a) The efficiently incurred costs related to dismantling assets, as long as they are related to a renewal or reinforcement of those assets or they are a requirement set out as a result of the permitting process for the construction or refurbishment of another asset.*
- b) All of the costs necessary for the permitting process, such as those allowing a better integration of the asset in the environment, provided they are considered efficient by the relevant NRA.*

Investment costs funded by CI should not be covered twice by CI and tariff revenues.

- vii. Costs directly resulting from past network investments:*

- a) Capital expenditure costs during the depreciation period of the asset: depreciation and capital remuneration (equity and/or debt) related to investments which significantly contribute to maintaining or increasing cross-zonal capacity,*
- b) Where applicable according to the national regulatory framework, remuneration of assets under construction related to investments which significantly contribute to maintaining or increasing cross-zonal capacity,*
- c) Where appropriate, cost of long-term leasing of network elements that significantly contribute to maintaining or increasing cross-zonal capacity.*

The cost category (vii) shall be considered according to national regulatory practices, using either detailed reporting or proxy values.

Other costs resulting from network investments:

- a) Maintenance and operating costs (OPEX) related to assets which significantly contribute to maintaining or increasing cross-zonal capacity,*
 - b) Taxes directly linked to assets which significantly contribute to maintaining or increasing cross-zonal capacity and are thus considered in the same way as OPEX,*
 - c) Electrical losses resulting from assets significantly contributing to cross-zonal capacity (excluding those losses covered by the Inter-TSO Compensation mechanism),*
 - d) The following cost items, on the obligatory condition that they are allocated to a specific asset which significantly contributes to maintaining or increasing cross-zonal capacity by the NRA:*
 - a. Additions to accruals for asset dismantling costs,*
 - b. Specific insurance costs (machine insurance),*
 - c. Costs for rescue concepts of maintenance and repair teams.*
- The cost category (viii) shall be considered according to national regulatory practices, using either detailed reporting or proxy values.*
- ix. Other costs related to the optimisation of usage of new and existing assets which significantly contribute to maintaining or increasing cross-zonal capacity, where it is duly justified by the TSO and NRA how such costs are of cross-zonal relevance.*

2. Investments considered when allocating CI include:

- a) Cross-zonal assets (including interconnectors)*
 - b) Internal assets with cross-zonal relevance.*
- 3. Costs corresponding to the cost categories in Article 3(1) of this Methodology shall be incurred and can be covered by CI only if they are considered efficient by the relevant NRA at national level.*

5. Vurdering av relevante, vesentlige kostnader knyttet til å opprettholde eller øke kapasitet mot utlandet

Transmisjonsnettet binder sammen produksjon og forbruk, og er en nødvendig forutsetning for all import og eksport av kraft over kabelforbindelsene mot utlandet. Transmisjonsnettet er per definisjon integrert og sammensatt, og hele transmisjonsnettet er nødvendig for å sikre den nødvendige funksjonaliteten i alle punkter. Fjerning av en eller flere forbindelser i transmisjonsnettet, herunder stasjon/transformering, vil i større eller mindre grad påvirke kapasiteten på en eller flere utenlandsforbindelser. Dette tilsier i prinsippet at alle forbindelsene og øvrige anlegg i transmisjonsnettet har betydning for kapasiteten mot utlandet, selv om selvsagt noen forbindelser har større betydning enn andre.

I henhold til utdypende notat fra TSOene knyttet til ACER-godkjent metodikk for bruk av flaskehalsinntekter, kan hele investeringen medregnes dersom den anses å ha "cross-zonal relevance". Dette på grunn av at en enkelt investering ofte har flere og sammensatte formål, og at det ikke faglig sett er mulig å splitte opp investeringskostnaden på de ulike formålene. Denne logikken er også anvendbar

vurdert opp mot "cross-border relevance", jf 3. energimarkedspakke. Statnetts investeringer i transmisjonsnett – både reinvesteringer og nyinvesteringer - vil ha betydning for kapasiteten mot utlandet også der hovedformålet er et annet enn å opprettholde/ øke kapasiteten på selve utenlandsforbindelsen.

Vi vil på bakgrunn av dette argumentere med at det norske transmisjonsnett i sin helhet har betydning for kapasiteten mot utlandet. Dette bekreftes også gjennom definisjonen og kravene til å kvalifisere for transmisjonsnett slik de er nedfelt i Energiloven, der det blant annet framgår at kundespesifikke anlegg ikke inngår. Spørsmålet er imidlertid om kravet til vesentlig betydning for kapasitet mot utlandet medfører at enkelte anlegg og dermed kostnader relatert disse bør trekkes ut av kostnadsgrunnlaget. Basert på en vurdering av kravet om vesentlighet, anbefaler vi å trekke ut følgende av transmisjonsnettets samlede kostnadsgrunnlag:

1. Linjer av radiell karakter
2. Stasjoner som vurderes å ikke ligge i nettmessig nærhet til et utvekslingspunkt mot utlandet
3. Tilhørende nettap, drift/ vedlikehold og systemdriftskostnader knyttet til pkt 1 og 2.

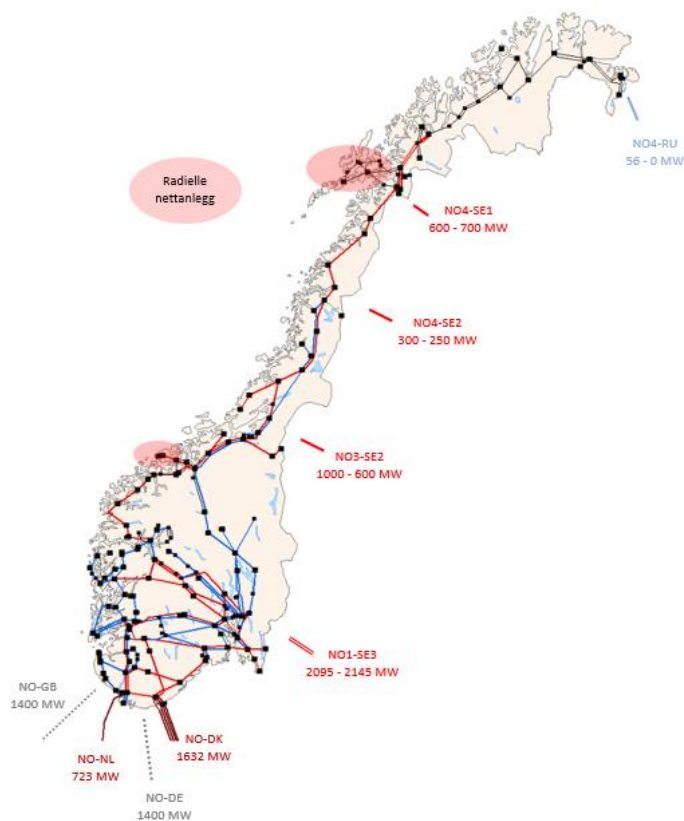
Statnetts forslag til metode for å etablere det avgrensede kostnadsgrunnlaget beskrives nærmere nedenfor i nedenstående kapittel.

6. Statnetts forslag til prinsipper for avgrensning av relevante og vesentlige kostnader for kapasitet mot utlandet

Statnetts metode er foreslått med utgangspunkt i den beskrevne metodikken. Metoden bygger på en skjønnsmessig faglig vurdering av linjer og stasjoners betydning for kapasiteten på en eller flere utenlandsforbindelser. I et stort geografisk masket transmisjonsnett med store avstander mellom produksjonssteder, forbrukssteder og lokasjoner for utenlandsforbindelser er det per definisjon ikke hensiktsmessig eller praktisk mulig å fastslå hver enkelt linje eller stasjon sin betydning. Det er opplagt at ved å fjerne en gitt linje eller stasjon, så vil dette ha følger som i større eller mindre grad også vil påvirke kapasiteten på en eller flere utenlandsforbindelser. Både linjer og stasjoner er planlagt og bygd ut fra flere og sammensatte formål. Utenlandshandel og kapasitet på disse forbindelsene er et av disse formålene. Også eldre nettanlegg som ble bygd før noen av utenlandsforbindelsene kom på plass vil naturlig nok være en del av det samlede bildet, ved at de er en del av det samlede kraftsystemet. Nye linjer og stasjoner vurderes dermed også i forhold til hvordan de best tilpasses og dimensjoneres i forhold til det eksisterende nettsystemet. Vi kan dermed si at også utenlandsforbindelsene drar fordel av et sterkt innenlands transmisjonsnett med god overføringskapasitet.

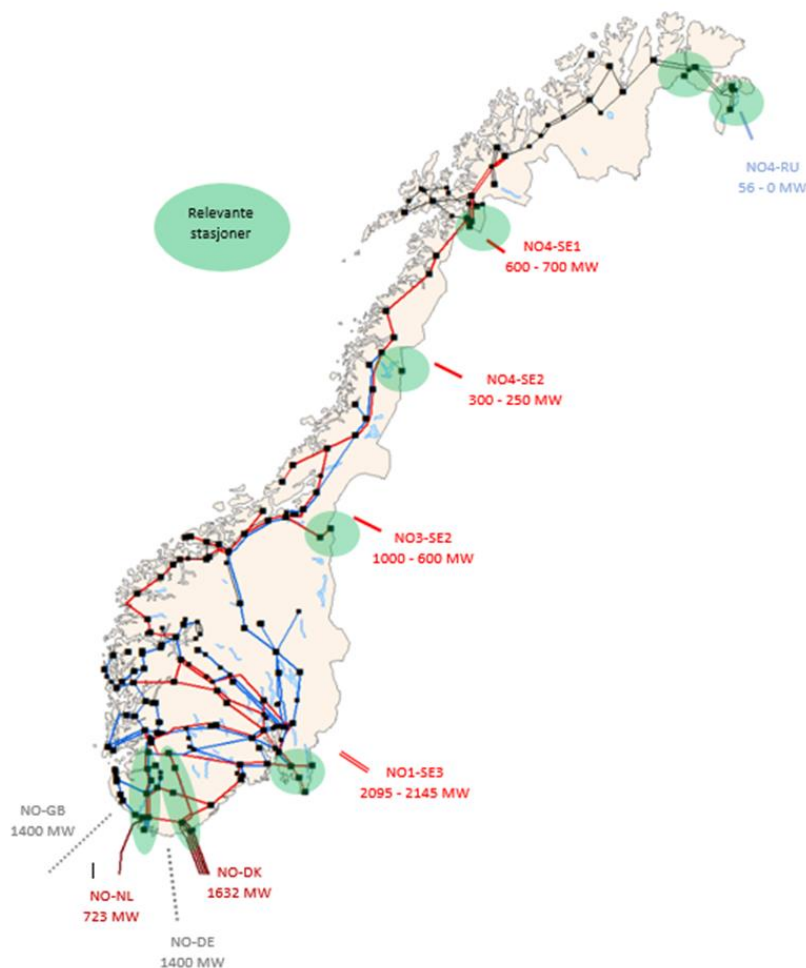
Ut fra dette har vi resonnert og konkludert med at alle linjer, med unntak av linjer av radiell karakter, er å anse som vesentlige for å opprettholde eller øke kapasiteten på en eller flere utenlandsforbindelser. Dette fordi det samlede transmisjonsnett er helt vesentlig for å binde sammen produksjon, forbruk og ivareta tilgjengelig utvekslingskapasitet mot utlandet. Ved å fjerne en eller flere linjer i transmisjonsnett, vil det samlede nettsystemet og kapasiteten i en eller flere punkter i nettet også påvirkes. Dette omfatter da også utvekslingspunktene mot utlandet.

Kartet nedenfor viser de linjer som foreslås trukket ut av kostnadsgrunnlaget.



Det samme resonnementet gjør seg prinsipielt sett også gjeldende hva angår stasjoner/ transformering. Ved å fjerne en eller flere stasjoner i transmisjonsnettet vil kapasiteten i en eller flere punkter påvirkes negativt, følgelig også kapasiteten i punkter mot utlandet. Det kan imidlertid argumenteres med at stasjoner/ transformering som ligger i nettmessig nærhet til et utvekslingspunkt mot utlandet har en relativt større betydning for kapasiteten mot nevnte utvekslingspunkt enn stasjoner/ transformering som ligger nettmessig lenger unna. Vi har gjort en grov skjønnsmessig vurdering av stasjoner/ transformering som ligger i nettmessig nærhet til et utvekslingspunkt mot utlandet. Øvrige stasjoner/ transformering er ikke tatt med i kostnadsgrunnlaget. Kartet nedenfor viser de stasjoner som foreslås

inkludert i kostnadsgrunnlaget:



Bokført verdi av de nettanlegg som vi ut fra ovenstående anser har en vesentlig betydning for kapasitet mot utlandet danner grunnlag for beregning av årlige kapitalkostnader. Kapitalkostnadene fremkommer som summen av årlige avskrivninger og årlig avkastning for de aktuelle nettanlegg. Den bokførte verdien inkluderer en forholdsmessig andel av såkalte fellesanlegg i stasjonene.

For å beregne de relevante kostnadene for henholdsvis systemdrift, nettap og drift- og vedlikehold har vi benyttet den samme relative andelen som for nettkapitalen. Vi har dermed benyttet den samme prosentvise andelen av totalen for å beregne de relevante kostnadene for henholdsvis systemdriften, nettapet og drifts- og vedlikeholdskostnadene. Dette er gjort da det som for nettanleggene ikke er faglig sett mulig å skille ut de faktiske, marginale kostnadene på disse områdene som kan sies å bidra til reguleringens formål. Det er naturlig å anta at kostnadene ved nettap og drift- og vedlikehold vil være knyttet til omfanget av nettanleggene. Når det gjelder systemdriften vil forholdet kunne være annerledes. Det er opplagt at systemdriftskostnadene øker med økt utvekslingskapasitet mot utlandet. På den annen side ville det vært systemdriftskostnader også uten utvekslingskapasitet mot utlandet. Det er i praksis ikke mulig å fastslå i hvilken grad eller hvor mye de faktiske, samlede systemdriftskostnadene er påvirket av utvekslingskapasitet mot utlandet. Vi har følgelig som et skjønnsmessig beste estimat valgt å legge til grunn

at også de relevante og vesentlige systemdriftskostnadene beregnes på grunnlag av andelen av samlet nettkapital.

7. Rapportering av Statnetts planer og tiltak for å nå "priority objectives" i reguleringen

Målet med reguleringen er å bidra til at TSO bygger ut og opprettholder et nivå på utvekslingskapasitet mot utlandet som er nødvendig for å ha et effektivt og velfungerende marked.

Statnett er TSO i Norge. I dette ligger det at Statnett har systemansvaret samt ansvar for planlegging, drift og utvikling av transmisjonsnettet. I henhold til Energiloven og tildelte konsesjoner legger Statnett samfunnsøkonomiske vurderinger til grunn for alle investeringer og tiltak i nettet. Overføringskapasitet mellom prisområder, herunder mot utlandet, inngår i denne vurderingen. Statnett utarbeider allerede en rekke overordnede planer, blant annet nettutviklingsplanen (NUP) og system- og markedsutviklingsplanen (SMUP). På samme måte som at det ikke anses som mulig eller hensiktsmessig å vurdere i hvilken grad enkeltanlegg i nettet påvirker kapasiteten på utenlandsforbindelsene, så vurderer vi det ikke som hensiktsmessig å trekke ut enkeltinvesteringer fra NUPen eller enkelttiltak fra SMUPen. Disse dokumentene vil samlet sett representere en beskrivelse av de samlede tiltak knyttet til hvordan Statnetts oppfyller sine forpliktelser ("Priority Objectives").

Vi foreslår at RMEs kontroll av om Statnett har oppfylt sine forpliktelser kan gjøres gjennom allerede etablert regulering av Statnett, blant annet gjennom oppfølging av:

- Utarbeidet og publisert Nettutviklingsplanen (NUP)
- Utarbeidet og publisert System- og markedsutviklingsplanen (SMUP)
- Innrapportert teknisk og økonomisk data (e-rapp) i henhold til retningslinjer

8. Forslag til rapportering av flaskehalsinntekter og tilhørende kostnader for årene 2019 og 2020

Basert på regnskapsførte flaskehalsinntekter mot utlandet og den beskrevne metodikk for beregning av kostnader relatert anlegg og tiltak som er relevante for utvekslingskapasiteten mot utlandet har vi utarbeidet et skyggeregnskap for 2019 og 2020. Alle beløp er i millioner kroner.

Flaskehalsinntekter	2019			2020		
Sverige	142			846		
Danmark	330			906		
Nederland	123			582		
Tyskland	0			26		
Congestion income (CI)	596			2 361		
Kostnader som er relevante for kapasitet mot utland	Utlands kabler	Ledninger/ stasjoner	2019	Utlands kabler	Ledninger/ stasjoner	2020
Verdi nettanlegg	11 518	24 187	35 704	11 164	26 929	38 094
% av total verdi transmisjonsnett i Norge	21 %	45 %	66 %	19 %	46 %	65 %
Kapitalkostnader	883	2 041	2 924	936	2 138	3 074
D/V-kostnader (inkl e-skatt)	160	1 281	1 441	170	1 145	1 315
Systemdrift	23	184	207	27	181	208
Transitt	0	0	0	0	0	0
Nettap	56	447	503	29	193	222
Sum relevante kostnader (approved expences)	1 121	3 953	5 075	1 162	3 656	4 818
CI < approved exp	-4 479			-2 457		

Med de anbefalte prinsipper for kostnadsavgrensning, så viser skyggeregnskapet et "underskudd". For ordens skyld vil vi understreke at et underskudd her ikke har noe med hvorvidt utlandsforbindelsene er samfunnsøkonomisk lønnsomme eller ei. Metodikk for beregning av inntekter og kostnader i en samfunnsøkonomisk analyse vil avvike fundamentalt fra metodikken som legges til grunn i dette notatet.

I dette notatet har vi vurdert i hvilken grad også innenlandsk nett og tilhørende kostnader ved nettdriften har en vesentlig betydning for kapasitet mot utlandet. Svaret her er at det innenlandske transmisjonsnettet er helt nødvendig for å sikre denne kapasiteten på kort og lang sikt, og dermed at en vesentlig andel av det innenlandske nettet er relevant å ta med i et skyggeregnskap over historiske kostnader.

Ved vurdering av lønnsomhet ved en ny utenlandsforbindelse gjøres en samfunnsøkonomisk vurdering av nytte og kostnader som ventes å oppstå som en konsekvens av investeringen, dvs endringer i både nytteeffekter og kostnadsvirkninger. Ved en slik vurdering er det de marginale (økte) kostnadene i det innenlandske nettet som er relevant for analysen, og ikke en andel av de historiske kostnadene.

9. Vurdering av bruk av en intern konto

Metoden omhandler også vilkår og forutsetninger for bruk av en intern konto for avsetning av et eventuelt overskudd. Dette er en aktuell problemstilling også etter regelverket i 3. energimarkedspakke, og omtales derfor også i dette notatet.

I metodikken heter det blant annet:

Where the residual amount of CI is placed on a separate internal account line, the features of the separate internal account line must be determined. To this purpose, inter alia the accounting and tax rules applying to the Member State where the TSO is settled and the impact of a separate internal account line on the national network tariff level shall be duly considered. Ultimately, the most efficient way of implementing the separate internal account line shall be chosen from the two following options:

- a) A separate internal account line in the TSO's account book, or a functionally equivalent facility; or*
- b) A separate internal account line for reporting purposes, or a functionally equivalent facility of CI and expenditures related to cross-zonal capacities.*

Det er etter vår vurdering dermed etter den beskrevne metodikken som følger av 4. energimarkedspakke ikke noe krav om å etablere en intern konto. Beslutninger om investeringer eller andre tiltak for å opprettholde eller øke kapasitet mot utlandet fattes på grunnlag av samfunnsøkonomiske vurderinger. EU-reguleringen regulerer endrer ikke på dette. Finansieringen av en investering eller et annet tiltak vil være gjennom tariffinntekter, økt gjeld/ EK, flaskehalsinntekter, eller ved en kombinasjon av disse. Det er etter vår vurdering lite hensiktsmessig å "øremerke" flaskehalsinntekter for et gitt formål, da dette samlet sett kan bidra til en uhensiktsmessig og fordyrende finansiering. Gitt at et tiltak eller en investering er samfunnsøkonomisk lønnsom, vil det mest hensiktsmessige og effektive være å sørge for en best mulig finansiering samlet sett.

Ved det tilfelle at flaskehalsinntekter overstiger relevante kostnader, skal RME som regulator vurdere hvorvidt Statnett har gjort det som er formålstjenlig og nødvendig for å nå målene ved reguleringen. Om RME skulle vurdere at det ikke er gjort "nok", må eventuelle nye tiltak etableres og finansieres innenfor rammen av de samlede planer. Avsetting og øremerking av flaskehalsinntekter til et eventuelt framtidig formål vil i en slik sammenheng ikke være hensiktsmessig, og vil også kunne gi unødvendige tarifføkninger ved at flaskehalsinntekter blir bundet opp.

**Sak nr. 15 [11:58:08]**

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i energiloven (fire forordninger om kraftmarkedet) (Innst. 646 L (2020–2021), jf. Prop. 199 LS (2020–2021))

Talere[Vis alle replikker](#)

(V, [11:58:53] Hovedinnlegg [Ketil Kjenseth](#)

(Sp, [12:00:50] Hovedinnlegg [Ole André Myhrvold](#)

(R, [12:03:16] Hovedinnlegg [Bjørnar Moxnes](#)

[12:06:32] Hovedinnlegg [Statsråd Jan Tore Sanner](#)

Vis alle talere

Presidenten: Etter ønske fra energi- og miljøkomiteen vil presidenten ordne debatten slik: 3 minutter til hver partigruppe og 3 minutter til medlemmer av regjeringen.

Videre vil det – innenfor den fordelte taletid – bli gitt anledning til inntil sju replikker med svar etter innlegg fra medlemmer av regjeringen, og de som måtte tegne seg på talerlisten utover den fordelte taletid, får en taletid på inntil 3 minutter.

Ketil Kjenseth (V) [11:58:53] (komiteens leder og ordfører for sakene): Kraftmarkedet ble deregulert tidlig på 1990-tallet. Det norske kraftmarkedet er tett integrert med det nordiske, og etter hvert har vi også fått en del tilknytning til det europeiske kontinentet. EU har utviklet sine energimarkedspakker, og dette angår den tredje energimarkedspakken, som er tilbake fra 2009, men disse lovvedtakene ble gjennomført i 2015 til 2017.

Kraftsystemet er i endring, og det er behov for modernisering av systemdriften. Disse forordningene sikrer framdrift i utredninger og beslutninger som er relevante for Norge, og særlig fordi vi er en del av et nordisk og europeisk marked. Det pågår et tett samarbeid mellom de systemansvarlige, som i Norge er Statnett, og reguleringsmyndighetene om videre utvikling av markedene og driften av det nordiske kraftsystemet, og det er viktig at Norge fortsetter å delta i dette samarbeidet. De aktuelle forordningene er vedtatt i perioden 2015–2017, og det indre markedet i EU baserer seg på et felles regelverk som praktiseres likt av medlemsstatene. En forutsetning for EØS- og EFTA-statenes rettigheter i EUs indre marked er at regelverket som er EØS-relevant, fortløpende tas inn i EØS-avtalen. Det er også behov for å gjøre små tilpasninger i Grunnloven.

Med det vil jeg anbefale komiteens tilråding.

Ole André Myhrvold (Sp) [12:00:50]: I dag vil altså ACER-kameratene Høyre og Arbeiderpartiet med støttepartier sørge for å innlemme fire EU-forordninger i norsk lov, som del av tredje energimarkedspakke. Nok en gang sørger man for uforbeholdent å vedta tettere integrering mot EU fordi man, som man skriver i merknadene, forventer bedre forsyningssikkerhet, bedre integrering av fornybar energi i kraftsystemet, mer velfungerende markeder og effektiv nettvirksomhet.

Det kunne ha vært fristende å spørre Arbeiderpartiet om hva som ligger i dette, særlig det siste, og hvorfor det er nødvendig med enda tettere integrering. I praksis har Norge tilpasset seg alle EUs regler allerede. Mener man at nettvirksomheten i dag er ineffektiv? Og hva er det med markedet i dag som ikke er velfungerende nok?

Regjeringen skriver at «formålet med forordningene er å legge til rette for mer effektiv krafthandel over landegrensene». Etter Senterpartiets syn er det vanskelig å se formålet med disse forordningene, og nok en gang utsettes Stortinget for en hastebehandling av en sak der det er utfordrende å overskue konsekvensene for det norske kraftmarkedet.

Disse fire forordningene utvider også informasjonsplikten til ESA, og de utvider dermed ESAs rett til å bøtelegge utover det som ble vedtatt da Stortinget i 2018 vedtok innføringen av EUs tredje energimarkedspakke, også kalt ACER-saken.

Forordningene vi i dag skal vedta, er omfattende og regulerer en lang rekke forhold knyttet til driften av kraftnettet og kraftmarkedets funksjon. I praksis gjør det informasjonsplikten svært omfattende. ESA kan i prinsippet kreve informasjon om de fleste spørsmål av betydning for kraftmarkedet av de fleste aktørene i markedet.

Etter Senterpartiets syn er dette ikke tilfredsstillende – det bør vel kanskje heller ikke overraske salen – og det er nok et eksempel på at man svekker det norske selvstyret til fordel for anonyme byråkrater plassert i Brussel, altså vekk fra folkevalgte og vekk fra velgernes mulighet til å stille noen til ansvar. Dessverre er dette typisk for den norske EU-debatten. Vi kommer til å stemme mot, men vi kommer til å støtte Rødts løse forslag.

Bjørnar Moxnes (R) [12:03:16]: På rekordrask tid skal Stortinget behandle en innlemmelse av 260 sider lovtekst i norsk rett. Det er stort, uoversiktlig, og vi vet ikke konsekvensene av dette. De fire ACER-forordningene blir en forskrift som har forrang hvis det blir motstrid mellom dem og eksisterende norske lover og forskrifter, og virkningen av disse fire forordningene er ikke utredet. Før pakken vedtas, finnes det ingen konsekvensanalyse for strømprisene eller for industrien, og flere av dem som har vært på høring, advarer kraftig mot å vedta forordningene uten å vite mer om konsekvensen for norsk industri, for norske forbrukere og for norsk kraftmarked.

Sannsynligheten er stor for at strømprisene går opp og dermed setter norsk kraftintensiv industri i fare. Likevel vil regjeringspartiene, Arbeiderpartiet og Miljøpartiet De Grønne presse saken gjennom i salen i dag. Med disse forordningene vil vi gi bort ytterligere beslutningsmyndighet fra Stortinget og over til EU-organet ACER. Det strider mot Grunnloven å gjøre dette med simpelt flertall – § 115 skulle sikre at vi ikke ga fra oss myndighet til andre organer utenfor landet vårt uten at det gjøres med tre fjerdedels flertall. Så sier også Høyesterett at Nei til EUs søksmål mot å gi fra oss myndighet til ACER med simpelt flertall – som Stortinget har gjort, mot Rødts stemmer – skal tas i rettssystemet. Vi burde som et minstemål vente på at det blir avgjort i rettssystemet før vi her i dag gir ytterligere makt fra Norge og over til ACER. Men det vil altså ikke ACER-kameratene, med Arbeiderpartiet i spissen. Selv om vi ikke kjenner konsekvensen for strømprisen og dermed for store deler av industrien vår, skal saken bankes gjennom før valget.

Arbeiderpartiet snakker gjerne om at de vil vente med nye kraftkabler til vi har høstet erfaringer med de kablene som nå bygges. Hva med å vente og se på effekten av disse ACER-forordningene før vi tilslutter oss og underlegger oss dem enda mer? Rødt vil ikke at ACER skal ha makt over norsk energipolitikk – Stortinget skal ha full suverenitet over dette. Derfor vil vi sende saken tilbake til regjeringen i påvente av at spørsmålet om suverenitetsavgivelse til ACER er behandlet i rettssystemet. Det er det minste Arbeiderpartiet bør kunne være med på, hvis de da ønsker å høste erfaringer først – om det så gjelder kraftkabler eller vår nasjonale suverenitet.

Og med det tar jeg opp Rødts forslag.

Presidenten: Representanten Bjørnar Moxnes har tatt opp det forslaget han refererte til.

Statsråd Jan Tore Sanner [12:06:32]: Jeg deltar i Tina Brus fravær.

La meg bare understreke at de fire forordningene i proposisjonen utfyller deler av regelverket i den tredje energimarkedspakken som Stortinget ga sitt samtykke til innlemmelse av i EØS-avtalen i 2018. Forordningene bidrar til mer harmoniserte tekniske krav og markedsbaserte handelsregler som skal bidra til effektiv og sikker krafthandel mellom landene.

Energisystemet i Europa er i endring. Et av målene er at kraftsystemet settes i stand til å ta imot mer fornybar energi. Forordningene gjelder praktiske, viktige spørsmål som må koordineres for å bidra til effektiv og sikker kraftutveksling mellom landene. Min vurdering er at innlemmelse av forordningen vil bidra til styrket forsyningssikkerhet, bedre integrering av fornybar energi i kraftsystemet og mer velfungerende kraftmarked i Norden og i Europa.

Norge har i mange tiår vært en del av et felles nordisk kraftmarked, som igjen er integrert i det europeiske kraftmarkedet. Det er derfor nødvendig med et tett samarbeid mellom de systemansvarlige reguleringsmyndighetene for energi. Forordningene regulerer bruken av infrastruktur for krafthandel over landegrensene. De regulerer verken eiendomsrett til vannfall eller konsesjoner for kraftproduksjon, strømnnett eller utenlandskabler. Ansvar for kraftforsyningssikkerhet forblir nasjonalt.

Forordningene gjelder forhold som hittil i stor grad har vært regulert gjennom en avtalebasert og ulovfestet praksis mellom landene. Gjennom å innlemme regelverket får Statnett og kraftbørser i Norge, som Nord Pool, delta på vilkår som tilsvarer europeiske aktører i utviklingen av kraftsystemet. Den norske reguleringsmyndighet for energi deltar fullt ut i ACER, med unntak av stemmerett.

Verken tredje energimarkedspakke eller disse forordningene fratar Norge råderett over egen energipolitikk. Det er norske myndigheter som gir konsesjoner for kraftproduksjon, strømnnett og utenlandskabler. Innlemmelse av forordningene i EØS-avtalen og gjennomføring i norsk rett vil bidra til likere rammebetingelser og gir norske aktører tilgang til det europeiske kraftmarkedet, i tråd med EØS-avtalen.

Presidenten: Det blir replikkordskifte.

Ole André Myhrvold (Sp) [12:09:14]: Jeg har forståelse hvis statsråden ikke kjenner saken like godt som fagstatsråden ville ha gjort, men vi prøver allikevel.

Flere høringsinstanser har vært skeptiske til innføringen av disse fire forordningene, bl.a. av frykt for høyere strøm- og kraftpris for industrien. Regjeringen skriver at den ønsker innføring av disse for mer effektiv krafthandel over landegrensene.

Er det høyere strøm- og kraftpris som er regjeringens svar på en mer effektiv krafthandel over landegrensene? Eller hva er det med markedet i dag som ikke er velfungerende nok for regjeringen, sånn at man må innføre disse fire forordningene?

Statsråd Jan Tore Sanner [12:10:01]: Norge er allerede en del av et nordisk kraftmarked, som igjen er en integrert del av det europeiske. Det denne saken handler om, er å sørge for at vi får et godt regelverk også for de mer tekniske løsningene for krafthandel. Det har, som jeg var inne på i mitt innlegg, i stor grad vært basert på avtaler og ulovfestet rett. Jeg mener det er bra at vi nå får dette inn i ordnede former, og at Norge blir en del av det. Hvis Norge skulle stilt seg på siden, ville det bare

betydd at man ville overlate mer makt til andre – ikke mer makt til Stortinget, men mer makt til andre. Det er ikke slik at høyere pris er et mål. Nei, målet for samarbeidet er å bidra til gode løsninger for forbrukerne, for klima og miljø, og en markedsbasert løsning for handel er et viktig verktøy for å det til.

Ole André Myhrvold (Sp) [12:11:04]: Statsråden sa i sitt innlegg at dette ikke reduserer norsk innflytelse over energipolitikken, og at det ikke er en svekkelse av norsk selvstyre i så måte. Statsråden sa også at målet var en harmonisering mot det europeiske markedet, fordi det nordiske var så tett knyttet til det.

Er statsråden enig i at disse fire forordningene utvider informasjonsplikten overfor ESA og dermed ESAs rett til å bøtelegge utover det som ble vedtatt da Stortinget i 2018 vedtok innføringen av tredje energimarkedspakke?

Statsråd Jan Tore Sanner [12:11:42]: Poenget med dette er at vi skal få et mer velordnet system, og det betyr selvsagt også at det må være tilgang til informasjon. Jeg er tilhenger av en markedsøkonomi, men jeg er tilhenger av en regulert markedsøkonomi. Det vi gjør her, er å regulere og gi et godt rammeverk for kraftutvekslingen. Jeg mener det ville være svært uheldig hvis man skulle overlate mer makt til andre. Norge som en stor og viktig kraftnasjon må også sørge for at norske reguleringsmyndigheter får delta i dette viktige arbeidet.

Bjørnar Moxnes (R) [12:12:49]: Erna Solberg uttalte i dag i forbindelse med framleggelsen av energimeldingen at vår framtidige velferd er avhengig av at vi fortsetter å utvikle lønnsomme eksportindustrier basert på norske ressurser og norsk kompetanse. Det har vel Solberg rett i. Så vet vi veldig godt at Norges kraftintensive industri, som eksporterer for godt over 100 mrd. kr i året – står for titusener av arbeidsplasser, nøkkelbedrifter og lokalsamfunn landet rundt – i 100 år har hatt et gigantisk konkurransefortrinn, nemlig tilgangen til rimelig energi fra vannkraften. Det er hovedfortrinn. Det har vært det i 100 år, og jeg tror det vil være det i 100 år til. Men for hver nye kabel vi bygger, når vi kobler oss tettere på EU og også gir makt over energipolitikken vår til EU, vil jo strømprisene harmoniseres med de europeiske strømprisene.

Ser Sanner at det kan sette industrien vår i fare?

Statsråd Jan Tore Sanner [12:13:51]: Det korte svaret på det er nei. Norsk konkurranseutsatt virksomhet har styrket sin konkurransekraft og er godt posisjonert for fremtidig vekst. Det er mange faktorer som påvirker rammebetingelsene for den type virksomhet. Tilgang til kraft og kraft til rimelig pris er en del av dette, men også de viktige rammebetingelsene som Norge sammen med Europa får på plass for at vi skal nå målene i Parisavtalen. Det er en ulik miks i energimarkedet. Norge bidrar med vannkraft. Europeisk kraftforsyning bidrar med annen type kraft, bl.a. vindkraft. Vi må sørge for at vi har et velfungerende kraftmarked i Norden og i Europa. Norge er også en del av det, og nå får vi også bedre regler rundt kraftutvekslingen.

Bjørnar Moxnes (R) [12:14:56]: Det er en litt dristig påstand fra Sanner – han overser vannkraftens enorme betydning for norsk industri. Mye påvirker konkurranseevnen, men det er helt åpenbart at historisk, og også i framtiden, er det tilgangen til billig energi fra ren, fornybar vannkraft som er det avgjørende fortrinnet for å sikre at vi har metallindustri i Norge, produserer aluminium og silisium, metaller verden trenger, ikke minst med det grønne skiftet og mer elektrifisering og batterier osv. Setter vi dette i fare, undergraver vi fundamentet for veldig mye av industrien vår.

Er Sanner bekymret for utfallet av den pågående saken i rettssystemet som handler om hvorvidt vi kan avgi makt til ACER med simpelt flertall? Er det derfor det presses gjennom i Stortinget nå, for å komme en eventuell og for så vidt negativ avgjørelse i rettssystemet, i favør av Nei til EU og de som er skeptisk til overføring, i forkjøpet?

Statsråd Jan Tore Sanner [12:15:59]: Representanten vet utmerket godt at det ville være fullstendig galt av meg som statsråd å spekulere om en sak i et rettssystem. Vi må respektere maktfordelingen i det norske systemet. I hvert fall gjør jeg det.

Jeg undervurderer ikke vannkraftens betydning for utvikling av norsk industri i Norge. Det er en kjensgjerning at norsk industri i stor grad er bygget opp rundt kraftproduksjon, og at norsk industri har nytt godt av god tilgang på rimelig kraft. Slik ønsker vi at det fortsatt skal være fremover. Så tror jeg at den norske energimiksen kommer til å bli utvidet over år, etter hvert som vi også får annen type energi og fornybar energi inn i det norske energisystemet. Jeg føler meg trygg på at det konkurransefortrinnet som norsk vannkraft har vært, fortsatt vil være det i tiårene fremover.

Presidenten: Replikkordskiftet er omme.

Flere har ikke bedt om ordet til sakene nr. 14 og 15.

Votering, se voteringskapittel

Tilhører sak

Endringer i energiloven (fire forordninger om kraftmarkedet)

Gå til saker

Alt om

Elektrisitet

Eu/eøs

[Gå til alle temaer](#)

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo
postmottak@stortinget.no
Sentralbord: 23 31 30 50

Ansvarlig redaktør: Mona Mortensen Krane
Nettredaktør: Lars Henie Barstad