

Nei til EUs skriftserie

vett

Nr. 2 • April 2017 • Kr 60,-

Kampen om kraften

EUs energijunion og hva den betyr for Norge



EU vil regulere energien vår



I vår er det 25 år siden EØS-avtalen ble underskrevet. Norge knyttes daglig nærmere et EU vi har stemt nei til to ganger. Regjeringen gir stadig EU og ESA større råderett i Norge, denne gang på energiområdet.

Gjennom en energiunion skal EU overta samordning av energiresurser og infrastruktur, samt forhandle samlet om energileveranser fra land utenfor unionen. Norge er en viktig energileverandør til EU. Ulike regjeringer har ikke ønsket at EUs energiunion skal bli en del av EØS-avtalen. Men nå kan vi få en tilsvarende tilknytning i EØS som den mye kritiserte finanstilsynsaken. ESA får den formelle myndigheten som ACER har i EU, men skal gjøre kopivedtak etter forslag fra EU-byrådet.

Tidligere EU- og EØS-minister Elisabeth Aspaker har uttalt: – Det ligg vel kanskje i korta at når vi har knekt ei viktig nøtt i forhold til finanstilsyna, så er det ei oppskrift vi kan bruke i fleire samanhengar (Nationen 30.05.16).

Energibyrådet ACER har ikke bare en rådgivende rolle eller bidrar til utviklingen av nytt regelverk. Energibyrådet har også håndhevings- og vedtaksmyndighet, som betyr et vesentlig inngrep i nasjonal styring og kontroll. Norge må avvente hva slags form og forpliktelser som ligger i EUs energiunion før vi avstår suverenitet i EØS, så dette ikke blir et sklibrett for stadig større råderett til EU og ESA i Norge.

Sluttbehandling av EUs tredje energimarkedspakke og ACER vil være suverenitetsavståelse over energifeltet, og er slett ingen «bagatell». Et slikt forslag må behandles av Stortinget etter Grunnlovens § 115, som krever tre fjerdedels flertall.

Kathrine Kleveland
Leder i Nei til EU

Hefter i skriftserien VETT

- 1-2017:** Agneta Amundsson (red.): *Lærdommens pris*
- 2-2016:** Morten Harper og Helle Hagenau (red.):
Stormen om Storbritannia
- 1-2016:** Morten Harper: *Folkestyre eller fjernstyre?*
- 3-2015:** Morten Harper (red.): *I tjeneste for samfunn eller selskap?*
- 2-2015:** *EU-guiden*
- 1-2015:** Morten Harper (red.): *Alternativet til EØS er en fornyet handelsavtale*
- 4-2014:** Morten Harper (red.): *Handel med høy pris*
- 3-2014:** Morten Harper (red.): *Truer EU velferdsstaten?*
- 2-2014:** Morten Harper og Eva Marie Mathisen (red.):
Knaker det i konstitusjonen?
- 1-2014:** Helle Hagenau og Morten Harper (red.):
Rettferdig handel?
- 3-2013:** Peter Ørebech og Rolf-Arne Nicolaisen:
Fiskeri og fiksfakseri
- 2-2013:** Morten Harper (red.): *EU-kontroll*
- 1-2013:** Morten Harper: *Tull om toll*
- Spesialutgave 2012:** *Fremmer EU freden?*
- 4-2012:** Morten Harper (red.): *Hvordan rammer eurokrisen?*
- 3-2012:** Jens Kihl og Morten Harper (red.):
Hva betyr EØS for kommunene?
- 2-2012:** Hildegunn Gjengedal og Morten Harper (red.):
Hva gjør EØS med landbruket?
- 1-2012:** Morten Harper: *Hva er galt med EØS?*
- 4-2011:** Marianne Granheim Trøyflat (red.): *Kvinner i krise*
- 3-2011:** Boye Ullmann og Hilde Nylén (red.): *På kollisjonskurs*
- 2-2011:** Morten Harper (red.): *Eurokrisen*
- 1-2011:** Morten Harper (red.): *Nordområdenes geopolitikk*

Hvert hefte koster kr 50,- + porto. Medlemmer av Nei til EU kan abonnere gratis på VETT.

Send bestillingen din til: bestilling@neitileu.no

Alle VETT-utgivelsene kan også lastes ned på www.neitileu.no

Innhold

Forord	1
Arne Byrkjeflot: Eksportkablene truer industrien	4
Morten Harper: Energiunionen kort fortalt	12
EUs tredje energimarkedspakke	19
Morten Harper: Gass på kjøpers marked	20
Morten Harper: Vinterpakken som varer hele året	24
EU-landenes reaksjoner på vinterpakken	34
Morten Harper: ACER og retten til å regulere	36

Kampen om kraften – EUs energiunion og hva den betyr for Norge

Nei til EUs skriftserie VETT nr. 2 2017

Redaktør: Morten Harper

Layout: Eivind Formoe

Forsidetegning: Jørgen Bitsch

Trykkansvarlig: Porteføljeforvaltning Norge AS

ISSN: 1504-5374

ISSN elektronisk utgave: 1891-4837

Opplag: 4000



Eksportkablene truer industrien

Det er ingenting som betyr mer for ryggraden i norsk industri enn langsiktig tilgang på elektrisk kraft til konkurransedyktig pris. I det landet som fra naturens side er velsignet med mest miljøvennlig kraft, kan vi ende opp med den høyeste strømprisen.

Av Arne Byrkjeflot

Norges nest største eksportnæring er kraftkrevende industri. Med 11 000 arbeidsplasser ligger de 25 bedriftene spredt landet rundt. I Salten, Finsnes, Glomfjord, Mo i Rana, Mosjøen, Orkanger, Kyrksæterøra, Sunndalsøra, Bremanger, Høyanger, Ålvik, Odde, Tyssedal, Sauda, Husnes, Lista, Kristiansand, Eydehavn, Øie og Lillesand.

I tillegg kommer mineralindustrien, Rockwool og Glava, papirindustrien og den petrokjemiske industrien. Ikke bare eksportinntektene, men også Norge ville sett helt annerledes ut uten. Dette er nøkkelbedrifter, dette er ryggraden i norsk industri og avgjørende for det sterke distriktsnorge vi kjenner.

For smelteverk og aluminium ligger kraftandelen på 40 prosent av kostnadene. Litt lavere for de andre bransjene, men i nesten alle bedriftene er kostnadene til kraft høyere enn til arbeidskraft. Det er ingenting som betyr mer for ryggraden i norsk industri enn langsiktig tilgang på elektrisk kraft til konkurransedyktig pris.

Norges klokeste vedtak

Framsente politiker så at våre norske fossefall ble kjøpt opp. De innførte konsesjonslovene, krafta var til låns, men etter 60 år falt fossefallene vederlagsfritt tilbake til staten. Den samme

Arne Byrkjeflot er politisk rådgiver i Nei til EU. Han er også leder av Trondhjems Kjemiske Industrierarbeiderforening, samt styremedlem og tidligere leder av LO i Trondheim.

tanken lå bak da vi fant oljen. Mens Danmark lot det private selskapet AP Møller få oljen, så sier petroleumslovens § 1 at oljen er hele folkets eiendom. Utenlandske selskap kunne både lete og utvinne, men de måtte bidra til å bygge opp en norsk leverandørindustri, støtte norsk forskning og basene ble lagt der Stortinget bestemte. Statoil ble bygd opp og staten tok en direkte eierandel gjennom SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement).

Hadde Norge funnet oljen etter at EØS-avtalen ble inngått, ville ikke noe av dette vært mulig. Det ville blitt rammet av EUs konkurranseregler.

Fra konsesjoner til kraftkontrakter

Etter krigen ble konsesjoner erstattet med stortingsbestemte kraftkontrakter med en varighet på 40 til 60 år. Det var samfunnskontrakter der bedriftene fikk langsiktige kraftavtaler mot å holde driften i gang og bidra til lokalsamfunn. Nesten alle kontraktene løp ut mellom 2005 og 2011.

Energiloven i 1991

Før 1991 dekket hvert kraftselskap sitt område og bestemte prisen. I 1991 fikk vi energiloven som gjorde elektrisk strøm til en vare. I 1993 ble Statkraft delt i Statnett og Statkraft. I 1996 ble den nordiske kraftbørsen Nord Pool etablert.

Innenfor EØS-avtalen, som ble innført 1. januar 1994, er ingenting av dette mulig å reversere.

Skiftet kom med EØS-avtalen i 1994

I 1999 la energiminister Arnstad fram forslag om å videreføre de stortingsbestemte kraftavtalene. Men siden ESA (overvåkningsorganet for EØS-avtalen) krevde at de skulle baseres på markedspris var det ikke mulig å få på plass avtaler som industrien kunne leve med. Resultatet var en industri der investeringene stanset opp og nedleggelsene kom etter hvert som kraftkontraktene gikk ut. Lilleby i Trondheim, Meråker i Nord-Trøndelag, Hafslund i Østfold og Bjølvefossen i Ålvik. Den siste ble gjenopplivet .



«Hadde Norge funnet oljen etter at EØS-avtalen ble inngått, ville ikke noe av dette vært mulig. Det ville blitt rammet av EUs konkurranseregler.»

Miljøvennlig alternativ tapte

Fagbevegelsen og Naturvernforbundet var i 1999 enige om at kraftkrevende industri burde være i Norge, nedlegging ville føre til oppbygging av industri i andre land med mye høyere klimautslipp. Men til gjengjeld for stortingsbestemte kraftkontrakter til konkurransedyktig pris måtte industrien forplikte seg til å investere i høyest mulig grad av energigjenvinning og energieffektivitet, og være villig til skru ned produksjon ved strømkrise. En vinn/vinn-avtale.

Berget av kraftoverskudd

Resten av industrien ble berget av at vi mot alle tips fikk et nordisk overskudd av kraft og fallende kraftpriser akkurat i tide. Vi fikk en ny vår med investeringer. Hydro gikk bort fra sin nedleggingslinje der både Karmøy og Høyanger var lagt på dødsleiet. Det investeres nå tungt på Kyrksæterøra, Karmøy og Tyssedal.

Overskudd på kraft fram til 2030

NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) har lagt fram sin analyse av kraftmarkedet fram til 2030. Kraftoverskuddet i Norden vil øke fra 5 TWh i 2016 til 27 Twh i 2030.

Det er godt nytt for alle oss som er opptatt av norsk industri og en grønn framtid. Strømpris er vårt viktigste, kanskje eneste konkurransefortrinn. Og tilstrekkelig med strøm er helt nødvendig for å lykkes med det grønne skifte i transportbransjen, ikke bare privatbiler, men ferjer, tog og nyttetransport.

Hva nå?

Dagens kraftkontrakter er ikke offentlige, men det er antatt at få har varighet lenger enn 2026 og at mange bedrifter har en stor andel på spotmarkedet. Med dagens kraftoverskudd og lave strømpriser lever industrien godt både nå og fram til 2025 når de første eksportkablene er i drift. Men dette er en svært kapitaltung bransje der store investeringer krever langsiktighet. Det begynner nå å nærme seg at tidshorisonten er for kort til de virkelig store investeringene.

NVEs analyse

NVE mener kraftprisen vil øke med 30 prosent fram til 2030. Det er to årsaker til dette: utbyggingen av eksportkabler og økning i kvotepris på CO2. NVE mener at selve eksportkablene vil utgjøre under halvparten av prisøkningen. Det er vanskelig å forstå når det beregnes en eksportmulighet på 70TWh i 2030. Det er halvparten av all norsk kraftproduksjon. Så lenge det er tilbud og etterspørsel som bestemmer kraftprisen, ligger det i sakens natur at det er stor forskjell på pris med et overskudd på 25 TWh og når alt kan eksporteres til et marked med langt høyere pris.

Norge gir godvillig fra seg sin viktigste konkurransefordel. Gir fra seg selve motoren i en grønn omlegging.

Hvorfor gir vi fra oss konkurransefordelen?

Det grunnleggende er at mens våre forfedre og de som bygde landet så på strøm som et middel for industrialisering, arbeidsplasser og eksportinntekter, er det nå oppfatninga av strøm som en hvilken som helst vare som vinner fram. Da er det god butikk å selge kraft med en produksjonspris på 5 øre til 50 øre eller mer. Øker strømprisen med 20 øre er det 28 milliarder i økt fortjeneste. Kombinert med at Norge igjen kan bli den beste gutten i EU-klassen ved å legge døra åpen for EUs femte frihet, fri flyt av energi over landegrensene.

Kan norsk industri sikres når eksportkablene er bygd?

Nei, når kablene er bygd så er det kun ved nasjonal strømkriser Norge kan hindre eksport og dirigere strømmen. Alt annet rammes av EUs konkurranseregler. Dette er det enighet om mellom tilhengere og motstandere av EØS-avtalen.

Total strømpris i Norge kan bli høyere enn i EU

Når du leser av strømregninga så vil du oppdage at nettleia er like høy som strømregninga. Og den utbygginga av strømmettet som er nødvendig for å bringe strømmen fram til eksportkablene skal ikke betales av de utenlandske kundene. Den skal vi, norske forbrukere og industri, betale. Kostnaden

er beregnet til mellom 80 og 140 milliarder kroner. Den vil føre til en økning av nettleia i Norge på 5 til 6 øre. Dette kommer i tillegg til den strømprisøkninga NVE har beregnet.

Dersom sjølve strømprisen blir lik, så er det nettleia som avgjør hvem som blir vinnere eller tapere i det europeiske kraftmarkedet. Det er vanskelig å finne ut av hvordan nettleia fungerer i EU-land, men Norge er et svært dyrt land å bygge ut og vedlikeholde nettet i. Mitt tips er at vi ender med den høyeste strømprisen totalt i det land som fra naturens side er velsignet med mest miljøvennlig kraft.

Bra for miljøet?

Det er ikke energieffektivt. Energitalpet på selve eksportkabelen er 5 prosent, i tillegg opp til 10 prosent etter hvor strømmen kommer fra i Norge. Skal det først eksporteres strøm, er det mye mer energieffektivt å gjøre det i form av aluminium eller smelteverksprodukter. Det gir også arbeidsplasser, levende lokalsamfunn og eksportinntekter.

Det er vanskelig å forstå hvorfor Norge og Sverige skal subsidiere vindkraft for eksport. Bruke verdens vakreste og framdeles mangfoldige natur for å spe på Tyskland og England med fornybar energi? Det er mye mer energieffektivt å lage vindmøller i de skotske høfjell eller i den grunne Østersjøen dersom natur først skal ofres.

EUs grønne batteri

En av inntektsmulighetene som ligger bak eksportkablene er muligheten for å ikke bare selge energi, men å selge effekt. Hele den merkelige satsinga på toveismålere til 8 milliarder kroner er laget for et slikt effektmarked. Norge har store vannmagasin som kan lagre kraft. Det er ideer om å bruke lave strømpriser om natten til å pumpe vann opp i magasinene for så å selge strømmen dyrere tilbake under effekttoppene på morgenen og ettermiddag.

Dette krever en helt annen kjøring av vannmagasin enn i dag. Effekten må bygges opp ved å installere flere og større turbiner og utvide tunneler. Mer effekt betyr større skille mellom høy og lav vannføring i elver og fosser, og større skille mellom høy og lav vannstand i magasinene. Det krever svært

konfliktfulle endringer av dagens konsesjoner.

Hva oppnås?

Det er først og fremst vindkraft og solenergi som fører til behov for lagring og økt effekt.

I motsetning til ordinære kraftverk produseres det vindkraft om lag 3000 av årets 8760 timer. Og ikke mest når forbruket er størst. I tillegg er det slik at både atomkraftverk og kullkraftverk lønner seg best med jamn produksjon, mens vannkraft fra magasin kan reguleres opp og ned som en ønsker.

Skal EUs plan om 27 prosent fornybarandel i 2030 nås, er det en enorm lagringskapasitet som må utvikles. Det jobbes med teknologier for energilagring gjennom batterier, hydrogen, komprimert luft eller vann. Norges vannmagasin er store i norsk målestokk, men de blir svært små og lite påaktet i EUs debatt om fornybarsamfunnet.

Kvotordning og kompensasjon

I dag er det en kompensasjonsordning for CO₂-kvotene for kraftkrevende industri der 75 prosent kompenseres. Det godtas av ESA for å unngå karbonlekkasje til bedrifter som ligger i land utenfor kvotordninga. 671 millioner kroner ble utbetalt i 2016. I 2021 skal et revidert kvotedirektiv og regelverk for statsstøtte gjelde. Det arbeides med et regelverk der det maksimalt kan kompenseres for 50 prosent, det betyr 224 millioner mindre enn i dag.

EUs energiunion

EU vil sikre seg den direkte styringa over strøm som passerer landegrensene. ACER, EUs energibyrå, har til nå bygd på konsensus eller vedtak med kvalifisert flertall. Med EUs vinterpakke, som nå er til behandling, skal byrået kunne fatte bindende vedtak med simpelt flertall.

Innenfor EØS-avtalen er det avgjørende for norsk industri og strømpriser til norske forbrukere om eksportkablene blir bygd. Men ACER har stor betydning for Norges energisikkerhet. EU har nok en annen terskel for når det er strømkriser i Norge enn EU. De vil nok si at da må strømprisene så høyt at strømmen går nordover av seg sjøl.



Foto: EU-kommissionen

Energiunionen kort fortalt

Sentraliseringskraften er sterk i EUs energiunion. 28 nasjonale rammeverk skal erstattes av én felles EU-ramme. Målet er å gjøre energi til EUs femte frihet.

Av Morten Harper

Da den sittende EU-kommisjonen inntok embetet i 2014, varslet president Jean-Claude Juncker at etableringen av en energiunion skulle være et av deres hovedprosjekt. Gjennom energiunionen skal EU overta styring fra medlemslandene for å samordne energiressurser og infrastruktur. EU skal også i større grad samordne seg i forhandlinger om gassleveranser fra land utenfor unionen (se side 20).

Tanken om en energiunion er ikke ny – med Lisboa-traktaten fikk EU i 2009 betydelig myndighet på energisektoren. I tillegg har konflikter med Russland, og frykt for stenging av tilførselen av russisk gass til EU, løftet energiunionen høyt oppe på dagsorden. Energiunionen tar form i en trekant av interesser: forsyningssikkerhet, klima og et grenseløst indre marked.

Samordning og sentralisering

25. februar 2015 presenterte EU-kommisjonen meldingen¹ som angir retningen for energiunionen. Her skriver kommisjonen at situasjonen med ulike nasjonale rammeverk ikke er holdbar. I stedet trengs det et felles rammeverk med et indre energimarked som det helt sentrale virkemiddelet.

EU-kommisjonen legger ikke skjul på at den vil ha større innflytelse over energipolitikken. Meldingen omtaler energi som EUs femte frihet. EU-kommisjonen utfordrer ikke

Morten Harper er jurist og utredningsleder i Nei til EU. Han er redaktør for skriftserien Vett og Nei til EUs årbøker.



Figur 1: EUs import av ulike energikilder fra land utenfor unionen (prosent) Kilde: Eurostat, EU energy in figures 2016

medlemslandenes rett til å bestemme sin egen energimiks. I stedet satser den på områder der EU har vedtakskompetanse, som forbrukerområdet, regulering av statsstøtte og mer makt til energibyrået ACER. Ambisjonen er en helhetlig tilnærming, der energiunionen omfatter ulike sektorer som transport, landbruk, miljø, industri, handel, teknologi og finansieringsordninger for infrastruktur.

Energiunionens fem dimensjoner

Meldingen om energiunionen peker ut fem dimensjoner:

Forsyningsikkerhet

Sikker forsyning av energi er grunnleggende for energiunionen.

EU er avhengig av import, og denne avhengigheten har vært økende (se figur 1). EU-kommisjonen mener løsningen er å satse på flere energikilder og ruter for leveranse, og bli mindre avhengig av import. Samarbeid på tvers av landegrensene skal avbøte krisesituasjoner. EU er verdens største kjøper av olje og gass, og EU-kommisjonen vil styrke EUs rolle i energimarkedene ved at unionen snakker med én stemme utad.

Integrert europeisk energimarked

Det indre energimarkedet er også grunnleggende for energionen. EU-kommisjonen vil ha på plass mer infrastruktur og felles regelverk. Dessuten må eksisterende regler gjennomføres og følges, som den tredje energimarkedspakken som er til behandling i EØS. EU-kommisjonen vil styrke byrået ACER som premissleverandør.

Energieffektivisering

Energieffektivisering er viktig både for å redusere avhengigheten av import og å nå klimamål.

Avkarbonisering av økonomien

EU-kommisjonen melder at EU skal være «nummer én innenfor fornybar energi». Det legges opp til harmonisering av nasjonale støtteordninger.

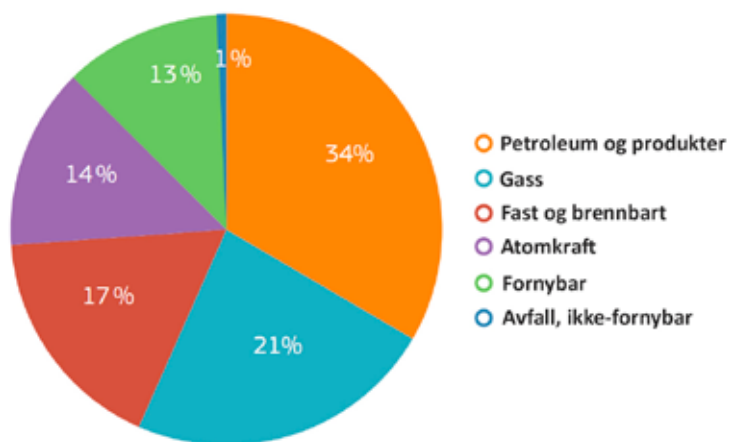
Forskning, innovasjon og konkurransekraft

EU-kommisjonen vil ha en mer enhetlig EU-tilnærming i forskningsprogrammene. Fire områder pekes ut: utvikling av en ny generasjon fornybar energi, smart teknologi som gjør forbrukeren til en aktiv aktør i energimarkedet, energieffektivisering samt en bærekraftig transportsektor.

Vil integrere Norge fullt ut

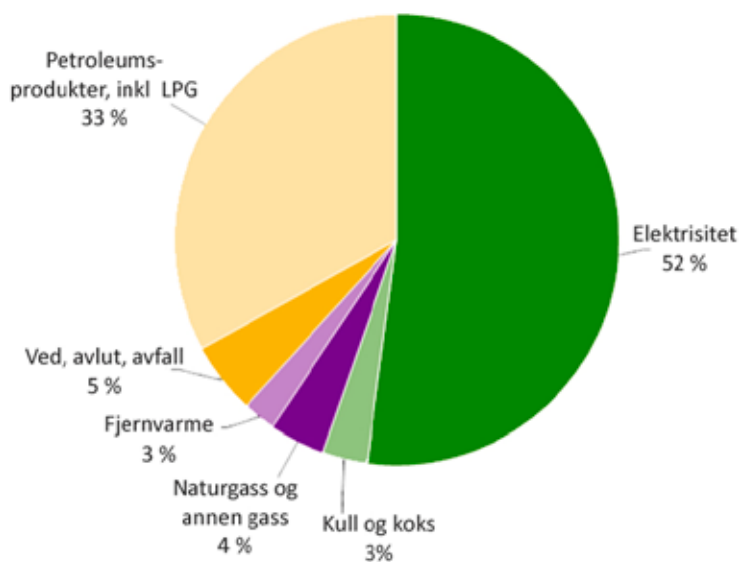
Energiunion påvirker Norge på flere måter. EU-landene er det viktigste markedet for norsk eksport av energi, og store deler av regelverket gjelder det indre markedet som omfatter Norge gjennom EØS-avtalen.

I meldingen om energiunionen skriver EU-kommisjonen: «EU vil fortsette å integrere Norge fullt ut i unionens indre



Figur 2: EUs forbruk av energi etter energivare i 2014 (prosent)

Kilde: Eurostat, EU energy in figures 2016



Figur 3: Norges sluttforbruk av energi etter energivare i 2015,

ekskl. råstoff (prosent) Kilde: Statistisk sentralbyrå

energipolitikk.»² Man kan spørre hvilke midler EU-kommisjonen ser for seg at man har til å styre integrasjonen av at land som ikke er unionsmedlem. Utover en henvisning til avtalens vedlegg fire, som samler rettsakter på energiområdet (artikkel 24), har EØS-avtalen ikke bestemmelser om energi.

Med Lisboa-traktaten ble en egen bestemmelse om energi inntatt i Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte artikkel 194. Her fastsettes blant annet følgende mål for EU: energiforsyningssikkerhet og sammenkobling av energinett.

Det gir hjemmel for å etablere en energiunion i EU, men det må i hvert enkelt tilfelle gjøres en kritisk relevansvurdering av alle direktiver og forordninger om energi som EU ønsker inntatt i EØS.

Tiltak i fire pakker

Drøyt to år etter at EU-kommisjonen presenterte sin strategi, har den lagt frem en rekke forslag til rettsakter for å konkretisere og operasjonalisere energiunionen:

I juli 2015 kom den første såkalte sommerpakken, med et revidert klimakvotedirektiv for perioden 2021-2030 og forslag om harmonisering av regelverket for energimerking av produkter og hus.

Andre pakke kom i februar 2016 om gassmarkedet og forsyning. Den inneholdt revisjon av forordningen om gassforsyningssikkerhet og beslutningen om inngåelse av mellomstatlige energiavtaler. For å sikre gassforsyningen vil EU-kommisjonen styrke regionalt samarbeid, ha innsyn i gassavtaler og økt kontroll på EU-nivå. Denne såkalte vinterpakken inneholder også to strategier. Den ene om hvordan EU skal sikres flytende naturgass (LNG) som en alternativ kilde for gassforsyning. Den andre strategien omhandler oppvarming og nedkjøling av bygninger, som utgjør en stor del av energibruken.

I juli 2016 kom nok en sommerpakke, som omhandler klimatiltak. EU-kommisjonen foreslår nasjonale utslippsreduksjoner for sektorer utenfor klimakvotesystemet, det vil si transport, bygg, landbruk og avfall. Pakken gjelder også klimavirkninger av utslipp og CO₂-opptak i skog og andre landarealer, samt en strategi for lavere utslipp fra transportsektoren.

I november 2016 kom det så en ny vinterpakke, som behandles i et eget kapittel (se side 24).

EU-kommisjonen mener de fleste av rettaktene er relevante for EØS-avtalen. De er nå til behandling i ulike stadier i EUs organer. EU-parlamentet og rådet kom i desember i fjor til enighet om at EU-kommisjonen skal forhåndsvurdere EU-landenes energiavtaler med land utenfor EU, som Norge. Energimerkeforordningen og revisjonen av klimakvotedirektivet er ellers de forslagene som er nærmest endelige vedtak.

Et hav av forskjeller

Fornybar energi er en sentral del av energiunionen. Her er det et hav av forskjeller mellom Norge og EU. Om vi sammenligner energiforbruket, ser vi at fornybar er en vesentlig større andel av energimiksen i Norge (se figur 2 og 3). Kraftsystemet vårt er tilnærmet 100 prosent fornybart. Da er det ikke sikkert at regler som passer for EU-landene også vil passe for Norge. Norge er dessuten en stor energileverandør, mens EU er nettoimportør av energi. Energiunionen er, selvsagt, utformet for å ivareta EUs interesser som energikjøper.

Ved siden av å være en pådriver for EUs energiunion, har Tyskland også tatt initiativ til det som er blitt beskrevet som en mini-energiunion med alle de tolv landene som er koblet til det tyske strømmettet. Norge og de elleve andre landene undertegnet i juni 2015 en erklæring om bedre koordinering av energipolitikken, blant annet for forsyningsikkerhet og infrastruktur. Målet er økt europeisk kraftutveksling. Delta-kerlandene lover å ha fleksible priser, unngå pristak og ikke hindre grensekryssende handel med strøm. I motsetning til i EU involverer dette ikke noen overnasjonale organer.

Noter

1. EU-kommisjonen: Energy union package, COM(2015) 80 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-80-EN-F1-1.PDF>
2. Ibid, side 7: «The EU will continue to integrate Norway fully into its internal energy policies.»

EU's tredje energimarkedspakke

EU's tredje energimarkedspakke har ligget til behandling i EØS i nesten åtte år. EFTA-landene og EU enig om tilknytningen til EU's energibyrå ACER, som har vært den største utfordringen (se side 36). Saken legges frem for Stortinget i år.

Energipakken omfatter også blant annet elmarkedsdirektivet, direktivet om indre gassmarked og forordningen om grensekryssende krafthandel. Den er på mange måter grunnmuren som de nye forslagene om EU's energiunion bygger på. Det er ikke bare tilknytningen til ACER som er problematisk ut fra en målsetning om å kunne styre energisektoren etter nasjonale samfunnshensyn.

Svekker samfunnshensyn

Elmarkedsdirektivet (2009/72) krever at NVE skal være rettslig atskilt og funksjonelt uavhengig både fra private og myndighetene. Det skal også etableres en separat klageinstans. Kan man da styre energimarkedet for å sikre forsyningssikkerhet, mål om fornybar energi og energieffektivisering?

Regionale markeder mot nasjonale prioriteringer

Artikkel 6 i det samme elmarkedsdirektivet pålegger landene å fremme integrasjon av regionale markeder. I dette ligger at politiske myndigheter og reguleringsmyndighetene som NVE skal sørge for samarbeid med andre land, samarbeid mellom Statnett og andre lands systemoperatører samt harmonisering av regelverk. Hva som er en region, er bestemt av EU-kommisjonen. Pålegget innebærer at mulighetene til å styre kraftproduksjon og distribusjon ut fra nasjonale behov og prioriteringer svekkes.



Foto: Shell

Gass på kjøpers marked

EU krevde avvikling av det norske forhandlingsutvalget for salg av gass. Nå skal energiunionen samordne EU-landenes innkjøp.

Av Morten Harper

Da EU-kommisjonen for drøyt to år siden la frem strategien for energiunionen, var det ett særlig følsomt punkt for norske interesser: tanken om «felles innkjøp av gass i krisesituasjoner og der medlemsland er avhengig av én enkelt leverandør»¹. Innkjøpssamarbeidet var formulert med flere forbehold, men EU-integrasjon begynner gjerne begynner med «myk» regulering som gradvis, enten gjennom praksis eller videre vedtak, gir en stadig større grad av overnasjonalitet.

Det er paradoksalt at EU-kommisjonen ønsker å samordne innkjøpene, mens EU gjennom EØS-avtalen og gassmarkedsdirektivet i 2001 tvang frem avvikling av det norske salgssamarbeidet. I tillegg til tap av politisk styring over gassektoren, kan disse EU-tilpasningene ha påført Norge flere milliarder kroner i tap årlig, ifølge Olje- og energidepartementets beregninger den gangen². Konsekvensen av en fremtidig samordning i EU, bør være at man fra norsk side igjen vurderer en reetablering av en lignende ordning som Gassforhandlingsutvalget.

Forsyningsikkerhet

I februar 2016 la EU-kommisjonen frem en pakke med tiltak som skal gjøre EU-landene bedre i stand til å hindre avbrudd i gassforsyningen. Forordningen om forsyningsikkerhet for gass har tre sentrale prinsipper:

- Energisolidaritet: Nabolandene skal forplikte seg til å hjelpe hverandre ved en forsyningskrise.
- Fra nasjonal til regional tilnærming: EU-landene deles i ni regioner, som skal utarbeide risikovurderinger, forebyggende handlingsplaner og beredskapsplaner. Planene skal godkjennes av EU-kommisjonen. I en krisesituasjon skal landene prioritere sårbare forbrukere i nabolandet foran egne forbrukere

som ikke er utsatt.

- Meldeplikt: Avtaler mellom et land og en gassleverandør som står for mer enn 40 prosent av gassforsyningen til landet, skal meldes til EU-kommisjonen.

EU skal forhåndsvurdere avtalene

EU-kommisjonen vil også forhåndsvurdere medlemslandenes avtaler med land utenfor EU, som Norge, i et forslag til beslutning om mellomstatlige avtaler om energi. Regelen har vært at landene skal sende informasjon til EU-kommisjonen etter at avtalene er undertegnet.

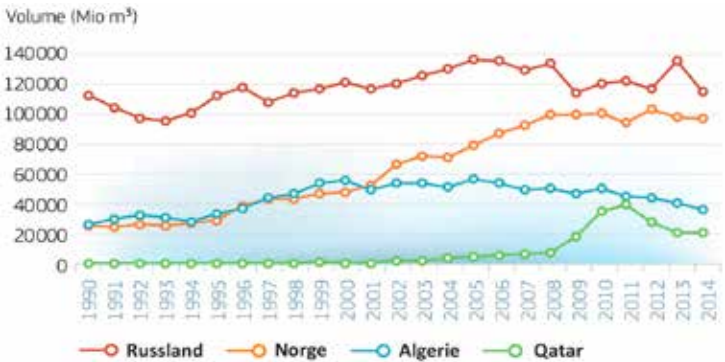
I desember ble det enighet mellom EU-parlamentet og Ministerrådet om en forhåndsvurdering. Forslaget gjaldt opprinnelig gassavtaler, men det er blitt utvidet til også å gjelde oljeavtaler. Det er dessuten lagt til et krav om å sende inn strømavtaler, men etter at de er inngått. Beslutningen omfatter alle bindende avtaler om kjøp og salg, transitt, lagring eller forsyning av olje og gass, eller bygging og drift av infrastruktur med en fysisk forbindelse til minst ett EU-land.

Hvis kommisjonen har innvendinger mot en avtale, skal den sende en skriftlig uttalelse om avtalens forhold til EU-retten, særlig det indre energimarkedet og konkurranseretten. Medlemslandet må gi en skriftlig begrunnelse hvis det ikke tar hensyn til EU-kommisjonens innvendinger i den endelige avtale.

Salg av norsk gass

Norge er EUs nest største leverandør av naturgass (se figur 4). Energiunionen har som mål å gjøre EU mindre avhengig av import, og å øke andelen fornybar energi. Dokumentene fra EU-kommisjonen ser imidlertid ikke ut til å innebære noen stor reduksjon i bruken av norsk gass, i alle fall ikke i et perspektiv frem til 2030. Norge er ansett som en stabil og pålitelig leverandør, og gassen er en stabil reserve når det ikke er vind eller sol. Derfor blir norsk gass ansett som en bro i overgangen fra kull til fornybar energi.

Samtidig kan EUs-kommisjonens samordning gjennom forhåndsvurdering av energiavtalene påvirke gassmarkedet og presse ned prisen. Lykkes EU med økt energieffektivisering, vil



Figur 4: EUs import av naturgass, de største leverandørlandene (1990-2014) Kilde: Eurostat, EU energy in figures 2016

det selvsagt redusere behovet for import av gass. Raskere og mer fleksibel energiutveksling mellom EU-landene kan også dempe etterspørselen etter norsk gass. Dessuten har EU vist økende interesse for gass fra Sentral-Asia og Nord-Afrika.

Bellona-leder Fredric Hauge trekker dette perspektivet: «Spredning av forsyningskilde og mer politisk handlingsrom på toppen av EU-systemet ser ut til å bli veien som stakes ut. Summen av dette kan være at etterspørselen etter norsk gass skrumper inn.»³

Noter

1. EU-kommisjonen: Energy union package, COM(2015) 80 final, 25.02.15, side 6.
2. Dagens Næringsliv 31.01.01.
3. Stavanger Aftenblad, 25.02.15.



Foto: Dave Campbell

Vinterpakken som varer hele året

En omfattende pakke med forslag for fullføring av energunionen betyr at landene skal innrapportere årlige energiplaner til EU, og EU-kommisjonen kan sette inn tiltak. Målene for fornybar energi og energieffektivisering er ikke tilstrekkelig til å innfri Paris-avtalens klimakutt.

Av Morten Harper

Det var den siste dagen før desember, og energibyråkratene i EU-kommisjonen var i julestemning. Da de 30. november i fjor skulle legge frem omlag tusen sider regelverk for fullføringen av EUs energiunion, i alle fall foreløpig, måtte direktivene og forordningene selvsagt få et navn i tråd med sesongen: vinterpakken. Den omfattende pakken vil være et langt skritt videre i utviklingen av et felles energimarked i EU og EØS. Nyhetssiden Politico.eu, som følger utviklingen av EU tett, beskriver dette som «et av de viktigste lovforslagene på mange år».¹

Lovforslag også for EØS

Alle de åtte lovforslagene i vinterpakken er merket som EØS-relevante. Det betyr at når de er behandlet i EU-parlamentet og Ministerrådet, og vedtatt i EU, kommer de på bordet for Norge i EØS-komiteen. Lovforslagene er:

- Energieffektiviseringsdirektivet (revisjon)
- Bygningsenergidirektivet (revisjon)
- Fornybardirektivet (revisjon)
- Forordningen om kraftmarkedsdesign (revisjon)
- Elmarkedsdirektivet (revisjon)
- Forordningen om etableringen av ACER (revisjon)
- Forordning om beredskap i kraftsektoren og energisikkerhet
- Et styringssystem for energiunionen

Det er dessuten tre forslag om økodesign, hvorav to er merket EØS-relevante. EU-kommisjonen har også lagt frem en strategi for intelligente transportsystemer, som skal gi bedre trafiksikkerhet og drivstofføkonomi.

Tanken med vinterpakken er både å stimulere overgangen til ren energi og å gi økt økonomisk vekst med nye arbeidsplasser. EU-kommisjonen håper at pakken vil generere inntil 177 milliarder euro i ekstra investeringer. Vinterpakken har tre erklærte hovedmål:

- Prioritering av energieffektivitet.
- Sette EU i det globale førersetet for fornybar energi.
- Sikre og styrke forbrukerrettigheter.

Så langt, så godt. Men er lovforslagene og tiltakene egnet til å nå målene?

Energieffektivisering

For å nå klimamål og ambisjonen om redusert importavhengighet, må EU utnytte energien mer effektivt. Det er bakgrunnen for at EU-kommisjonen vil skjerpe både energieffektivitetsdirektivet og direktivet om energi i bygninger.

Det gjeldende direktivet fastsetter EUs mål for energieffektivitet frem til 2020. EU-kommisjonen foreslår nå et 2030-mål. Vinterpakken inneholder et forslag om å skjerpe målet for energieffektivisering fra 27 til 30 prosent. Målet skal være bindende og gjelde for EU samlet. EU-kommisjonen vil også utvide landenes rapporteringsforpliktelser på energiforbruk.

Landene skal dessuten påse at energileverandører og distributører forbedrer energisparingen med 1,5 prosent per år. Målet gjøres kumulativt, slikt at det er et samlet sparemål fra 2020 til 2030 på 15 prosent. Landene kan i relativt stor grad selv velge virkemidlene, og det åpnes for at virksomheter innenfor EUs klimavotesystem (ETS) kan unntas fra spareforpliktelsene (begrenset til 25 prosent av forpliktelsene).

Bygningsenergidirektivet

Formålet med forslaget er å fremme renovering av eksisterende bygninger på en måte som bidrar til EUs målsetning for energieffektivitet i 2030. Forslaget bygger på strategiene

for renovering av bygninger som før lå i energieffektivitetsdirektivet. EU-kommisjonen ønsker at det skaffes finansiering gjennom Det europeiske investeringsfond (EFSI), som bidrar til at bygningsmassens CO₂-utslipp reduseres.

EU-kommisjonen foreslår også at både nye boligbygninger og boliger som renoveres skal utstyres med strømuttak for elbiler. Som et nytt alternativ til tilsynsordninger kan landene stille krav om automatiserings- og kontrollsystemer (IKT) i næringsbygg og boliger med høyt energiforbruk. Systemene skal brukes til å overvåke og styre bygningenes energiforbruk.

Fornybardirektivet

Revisjonen av fornybardirektivet betyr at det skal være felles prinsipper for hvordan landene utformer støtteordninger for fornybare energikilder i elsektoren, som vindkraft. Landene skal la selskap også fra naboland få tilgang til midler fra nasjonale støtteordninger. Dette pålegget gjelder 10 prosent av landenes tildelte støtte i perioden 2021-2025 og 15 prosent i perioden 2026-2030. EU-kommisjonen foreslår også et forbud mot å endre støttevilkårene til et anlegg som produserer fornybar energi, hvis dette påvirker prosjektet negativt.

Direktivet skal støtte opp om de bindende målene for fornybar energi i EU på minimum 27 prosent i 2030, og hvert land skal melde inn hvor mye de kan bidra med.

Hvert EU-land skal sikre at det brukes minst 10 prosent fornybar energi i transportsektoren i 2020. Dette overordnede målet videreføres ikke etter 2020, men det settes nye 2030-mål for bestemte typer biodrivstoff og nye grenser for å fase ut klimagasser.

Biodrivstoff fra matvekster har et tvilsomt klimaregnskap, og kommisjonen varsler en endring i EUs tidligere strategi. I beregningen av det enkelte medlemslandets andel av fornybar energi, kan bidraget fra biodrivstoff som er produsert av matvekster maksimalt utgjøre 7 prosent av energiforbruket til vei- og jernbanetransport i landet. Maksimumsgrensen reduseres til 3,8 prosent i 2030.

Når ikke internasjonale klimamål

Naturvernforbundet mener forslagene i EUs vinterpakke ikke

er nok for å nå Paris-avtalens mål om internasjonale klimakutt:

«EUs klimamål bør økes, og det samme gjelder mål for fornybar energi og energieffektivisering. I dag er ikke klimamålet og virkemidlene for å nå målet i nærheten av nok for å redusere utslippene i tråd med Paris-avtalen og klimaforskernes anbefalinger.»²

Miljøorganisasjonen mener å øke målet for energieffektivisering fra 27 til 30 prosent er et lite skritt i riktig retning, men at målet bør være minst 40 prosent. EU-kommisjonens beregninger viser at det vil gi reduksjon i gassimporten til EU, økonomisk vekst og skape nesten 4,9 millioner arbeidsplasser. Effektiviseringsmålet på 30 prosent skaper under en tidel av disse arbeidsplassene, omkring 400 000.

Naturvernforbundet mener videre at målet for fornybar energi i EU bør økes til minst 45 prosent. Organisasjonen vil også fase ut bruken av biodrivstoff basert på matvekster som ikke er avfall raskere enn hva EU-kommisjonen foreslår. Som et absolutt minimum må bruken være opphørt i 2030, mener Naturvernforbundet, og krever at EU stiller strengere bærekraftskrav som ekskluderer palmeolje.

Design av kraftmarkedet

Det har skjedd en betydelig endring i kraftmarkedet i Europa på 2000-tallet. Fornybar kraft utgjør nå nesten 30 prosent av forsyningen, og er ventet å øke til 50 prosent i 2030. Mye av denne energien er ikke-regulerbar kraft, som sol og vind. I denne situasjonen ser EU-kommisjonen innarbeidede strukturer og organiseringen av kraftmarkedet i mange land som hindringer. Derfor har vinterpakken flere regelverk for det EU-kommisjonen kaller ny markedsdesign, som skal etablere nye regler for markedsaktørene blant annet om balansekraft, fleksible markeds plasser, fjerning av pristak og tilrettelegging for grenseoverskridende handel.

Forordningen om energibyrådet ACER behandles i et eget kapittel (se side 36). Her skal vi se nærmere på elmarkedsdirektivet samt forordningene om kraftmarkedsdesign og beredskap i kraftsektoren.



European
Commission

ns

#Clear



Commission européenne
European Commission

Foto: EU-kommisjonen

«Det har skjedd en betydelig endring i kraftmarkedet i Europa på 2000-tallet.»

Forordningen om kraftmarkedsdesign skal fremme prinsippene for et indre kraftmarked i EU, som gjør det mulig i større grad å integrere fornybar energi. Forslaget fastsetter dessuten regler for handel med kraft på tvers av landegrensene og for å øke forsyningssikkerheten av strøm. Prisregulering på engrosmarkedet fjernes ved å gi et større økonomisk ansvar til fornybaranleggene for kostnadene som de påfører kraftsystemet, som kostnadene til å balansere produksjon og forbruk. Inndeling av kraftmarkedet i prissoner, regler for grenseoverskridende handel og styring av flaskehalser skal gi bedre utnyttelse av det europeiske overføringsnett. Nasjonal produksjonskapasitet skal ikke fastsettes på bekostning av markedsaktører i andre EU-land.

Det skal opprettes regionale operasjonssentraler (ROC) som skal styrke regionalt samarbeid om driften av det europeiske overføringsnett. Kommisjonen vil også opprette en sammenslutning av distribusjonsselskapene i EU.

Beredskap i kraftsektoren

Forordningen skal bidra til forsyningssikkerhet for kraft i krisesituasjoner, som EU-kommisjonen påpeker ofte har konsekvenser på tvers av landegrensene. Sentralt i regelverket er regional koordinering, med felles regler og standardisering av den nasjonale beredskapen. EU skal gjøre regionale risikoanalyser som danner grunnlaget for EU-landenes beredskap. De nasjonale planene skal inneholde både en nasjonal og en regional del. Det skal også lages regionale planer for å redusere forbruket, når det er kraftmangel. En EU-myndighet skal håndtere beredskapsplanene.

Elmarkedsdirektivet

Direktivet skal ifølge EU-kommisjonen sikre at EU-landene innfører marknadsregler som fremmer et fleksibelt indre kraftmarked, der forbrukerne spiller en større rolle. Det vil si regler for markedsbasert prisdannelse, der forbrukerne har rett til å skifte kraftselskap, og avvikling av prisreguleringer.

Direktivet skal sikre installering av nye strømmålere med automatisk avlesning hos alle forbrukere. Systemoperatører (TSO) kan ikke selv eie virksomhet som leverer

systemtjenester, og skal kjøpe slike tjenester på markedet.

Styringssystem for energiunionen

Det nye styringssystemet betyr at landene skal rapportere til EU på alle de fem dimensjonene i energiunionen: forsynings-sikkerhet, indre energimarked, energieffektivisering, klimakutt (avkarbonisering) og forskning/innovasjon. Allerede i 2018 skal landene legge frem utkast til nasjonale planer. Fra 2021 skal landene sende inn årlige energiplaner, som EU-kommisjonen skal vurdere og kan gjøre tiltak overfor.

Statnett kritisk til regionale operasjonssentraler (ROC)

Et viktig element i EU-kommisjonens opplegg for kraftmarkedet i energiunionen, er etableringen av regionale operasjonssentraler (ROC) for samarbeid om driften av det europeiske overføringsnett. Statnett er på flere måter kritisk til det EU-kommisjonen her foreslår. I et høringsnotat³ om vinterpakken skriver Statnett:

«I siste instans blir dette et spørsmål hvorvidt medlemslandene er villig til å legge deler av ansvaret for forsynings-sikkerheten utenfor nasjonal kontroll. Statnett mener at uansett løsning, må ansvaret være tydelig avklart slik at man ikke kommer i en situasjon der det kan oppstå uklarheter om ansvaret for drifts- og forsynings-sikkerheten.»

Statnett påpeker at de europeiske systemoperatørene (TSO) allerede har et samarbeid gjennom regionale sikkerhetskoordinatorer (RSC). Dette er enheter som skal støtte de nasjonale systemoperatører med regionale analyser og råd. En nordisk RSC er under etablering med kontor i København og personell fra de nordiske systemoperatørene. De har en rådgivende funksjon. RSC utfører sikkerhetsberegninger i driften, koordinerte kapasitetsberegninger, koordinering av utkoblingsplaner (vedlikehold), analyse av effektbalanse, samt skal opprette og drifte en felles nettmmodell.

EU-kommisjonen foreslår å erstatte dagens regionale koordinatorer (RSC) med operasjonssentraler (ROC). Statnett skriver: «ROCen skal etableres som et selskap i et medlemsland,

og i tillegg til rådgivende funksjoner blir de tillagt regional beslutningsmyndighet innenfor noen utvalgte områder slik som fastsettelse av handlingskapasitet og driftssikkerhetsberegninger.» Energibyrådet ACER skal ha tilsyn med operasjonssentralene, sammen med de nasjonale regulatorene.

Statnett mener det er flere argumenter mot den endringen EU-kommisjonen foreslår:

- «Fare for uklar ansvarsfordeling mellom ROC og nasjonale systemansvarlige både i planfasen og i operativ drift. I tillegg vil det medføre dobbeltarbeid og høyere total kostnader.»
- «Å flytte ansvaret for kapasitets- og sikkerhetsberegninger til en ROC krever omfattende kompetanse for å sikre god nok kontroll. I tillegg er det uheldig at beslutninger tas i ROC, mens kostnadene som følge av beslutningene belastes TSOene.»
- Grensesnittet mellom nasjonale distribusjonsselskap (DSO) og TSO blir stadig viktigere. Regionalisering av systemoperatørens oppgaver vil gjøre dette mer krevende.

Mister inntekter fra utenlandsforbindelsene

KS Bedrift er også meget kritisk til EU-kommisjonens forslag om regionale operasjonssentraler med beslutningsmyndighet. I et høringsdokument⁴ om vinterpakken skriver KS Bedrift:

«KS Bedrift mener dette er en svært uheldig utvikling etter som overføring av myndighet til slike organer innebærer å gjøre ansvarsforholdene uklare og trekke kompetanse ut av TSOer. Dette kan bidra til å svekke sikkerheten og stabiliteten i energisystemet. KS Bedrift mener hele konseptet ROC bør erstattes med regionale sikkerhetskoordinatorer (RSCs) som støtter frivillig samarbeid.»

I vinterpakken foreslår EU-kommisjonen at inntekter fra utenlandsforbindelser – såkalte flaskehalsinntekter – skal settes til side i et fond for å finansiere nye forbindelser. KS Bedrift er kritisk til forslaget:

«Først og fremst mener vi at de ulike landene selv må kunne avgjøre hvordan inntektene disponeres. Dette fremstår som et sentralisert grep som undergraver det lokale perspektivet

som dominerer i andre deler av Vinterpakken. Norge har benyttet flaskehalsinntekter for å redusere nettleien. Dersom dette ikke lengre blir mulig, vil det føre til økt nettleie for norske brukere.»

LO er også kritisk til innstramningen i bruken av flaskehalsinntekter. I et høringsdokument⁵ om vinterpakken skriver LO:

«Norge mister kontrollen over utenlandskapasiteten der andre selskaper enn Statnett eier dem, når disse kun kan bruke flaskehalsinntektene til investeringer i nye kabler og vedlikehold av disse. Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med forbudet mot nasjonale vedtak som hindrer flyt av kraft over landegrensene.»

Norge i en særstilling

Mens Norge er en stor eksportør av energi, er EU en nettoimportør. Norge har i dag en fornybarandel langt over EU-landene. EU-kommisjonens vinterpakke skaper særskilte utfordringer for Norge, både som EØS-land og eksportør av energi til EU. KS Bedrift skriver dette i sitt høringsdokument⁶ om vinterpakken:

«KS Bedrift er også skeptiske til flere grep som foreslås for harmonisering av de europeiske energimarkedene, ettersom vi frykter at flere av disse grepene vil overføre makt og myndighet til overnasjonale myndigheter, delvis også pulverisere ansvarsforhold. Det er særs viktig at den videre utviklingen i Europas energipolitikk åpner for lokale løsninger. Norge, hvor 98% av elektrisitetsproduksjonen er fornybar, er i europeisk sammenheng i særstilling.»

Noter

1. Politico.eu 29.11.16, <http://www.politico.eu/pro/what-to-watch-for-in-the-commissions-power-market-overhaul-proposal>
2. Naturvernforbundet: Høringsuttalelse til Europakommisjonens «clean energy for all europeans», 15.03.17.
3. Statnett: Vinterpakken - høring av regelverksforslag fra Europakommisjonen, 15.03.17.
4. KS Bedrift: EUs Vinterpakke – clean energy for all europeans, 15.03.17
5. LO: Vinterpakken - høring av regelverksforslag fra EU-Kommisjonen, 13.03.17.
6. KS Bedrift, 15.03.17.

EU-landenes reaksjoner på vinterpakken

EUs energiministre begynte i februar drøftingene av lovforslagene i den såkalte vinterpakken som EU-kommisjonen har foreslått for energiunionen. Debatten om sentrale elementer som energieffektivisering, grenseoverskridende anbud for fornybar energi, nasjonal myndighet og behovet for fleksibilitet viste at det er betydelige uenigheter.

EUs energiministre understreket at forslagene hadde stor betydning, fremgår det av pressemeldingen fra rådsmøtet 27. februar. Det krever at man har tilstrekkelig tid til behandlingen av dem. Mange av medlemslandene mener EU-kommisjonens ønske om at man skal bli enige i løpet av 2017 er urealistisk. I tillegg viste flere av ministrene til medlemslandenes rett til å bestemme sin egen energimiks, og at det regionale samarbeidet er viktig, ikke minst for energisikkerheten og energieffektivitet.

Energieffektivisering: begrenset støtte til bindende mål

Blant energiministrene var det begrenset støtte til forslaget om et bindende EU-mål på 30 prosent energieffektivisering. Tyskland og Sverige støttet det bindende målet, mens mange land foretrakk et ikke-bindende mål på 27 prosent. Det ble også stilt spørsmål ved målet om at 1,5 prosent av energien solgt årlig til sluttbruker skal spares,

og hvordan tidlig innsats fra medlemslandene vil bli tatt med i betraktningene.

Bygningsenergi: for krevende og uklar

Kravene til en strategi for renovering av bygninger er for krevende og uklar, mente flere land, spesielt når det gjelder å kutte klimautslippene fra bygningsmassen (dekarbonisering) innen 2050. Betydningen av energieffektivisering ved oppvarming og kjøling ble understreket, det samme gjaldt behovet for fleksibilitet.

Fornybar energi: bekymring for grenseoverskridende anbud

Flere land uttrykte bekymring for krav om at man på visse vilkår skal åpne for grenseoverskridende anbud, det vil si at tilbydere fra naboland også kan ta del i nasjonale støtteordninger. Både Tyskland og Nederland ønsket at dette skulle være en frivillig ordning. Det ble uttrykt bekymring for de økonomiske konsekvensene av en gradvis utfasing av matbasert biodrivstoff.

Nettselskapene og nasjonal myndighet

Flere EU-land – blant dem Tsjekkia, Polen, Romania og Italia – var kritisk til forslaget om å pålegge nettselskapene (TSOene) å samarbeide i regionale operasjonssentre (ROC). De er bekymret for at de nasjonale nettselskapene må avstå noe av sin myndighet, og at det kan sette nasjonal energisikkerhet i fare.

Kilde: Stortingets EU/EØS-nytt 1. mars 2017



ACER og retten til å regulere

EUs energibyrå ACER har ikke bare en rådgivende rolle. ACER har også håndhevings- og vedtaksmyndighet, som griper inn i nasjonal kontroll med energisektoren. Regjeringen vil at dette også skal gjelde Norge gjennom EØS-avtalen, men da slik at ACERs vedtak formelt går via overvåkningsorganet ESA.

Av Morten Harper

EU har et førtitalls byråer på ulike områder som finans og luftfart, og byrået for energi holder til i Slovenias hovedstad Lubljana. European Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) ble etablert i 2010. ACER har ikke bare en rådgivende rolle overfor EUs organer eller bidrar til utviklingen av nytt regelverk på energiområdet. Energibyrådet har også håndhevings- og vedtaksmyndighet, som betyr et vesentlig inngrep i nasjonal styring og kontroll. ACER skal overvåke både nasjonale reguleringsmyndigheter og systemoperatører i EU-landene, tilsvarende Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Statnett. Hensikten med overvåkingen er å påse at EUs regelverk for elektrisitets- og gassmarkedet følges og gjennomføres.

EU-forordning nr. 713/2009 om opprettelsen av energiregulatorbyrået ACER er del av EUs tredje energimarkedspakke. Den omfatter også blant annet det tredje elmarkedsdirektivet, direktivet om indre gassmarked og forordningen om grensekryssende krafthandel. Etter at denne energipakken har ligget i EØS-systemet i flere år, på grunn av utfordringene med en tilknytning til ACER, ble det i mars 2017 gjort kjent at EFTA-landene og EU hadde kommet frem til enighet. Det er ventet at regjeringen nå vil legge saken frem for behandling i Stortinget.

Overføring av myndighet

ACER har vedtaksmyndighet på flere områder:

- Forordningens artikkel 7 gir ACER myndighet til å treffe vedtak om tekniske spørsmål der det følger av energimarkedspakkens regler.
- Artikkel 8 gir ACER myndighet til å avgjøre saker der det er uenighet mellom de nasjonale organene eller byrået mener det er et manglende regime for tilgang til grensekryssende infrastruktur.

En slik myndighetsoverføring kan særlig bli problematisk når det gjelder prosjekter definert som del av EUs transeuropeiske infrastruktur, såkalte prosjekter av felles interesse – PCI. Hvis samarbeidsland(ene) i et slikt prosjekt ikke blir enig om kostnadsfordelingen, har ACER myndighet til å avgjøre hvem som skal betale hva. Dette skaper betydelig usikkerhet rundt omfanget av konsekvensene en tilknytning til ACER og EUs tredje energimarkedspakke kan få for Norge. Dette er tidligere omtalt av Teknisk Ukeblad under overskriften: «EU-byrå kan pålegge Norge å betale for europeiske kraftkabler»¹.

Kan overstyre norske NVE

Modellen for norsk tilslutning i EØS følger samme system som den mye kritiserte finanstillsynsaken fra i fjor. NVE får delta i arbeidet i ACER, men uten stemmerett. Overvåkingsorganet ESA har den formelle myndigheten overfor EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein, men skal gjøre kopivedtak etter forslag fra EU-byrået. Det heter at ACER og ESA skal samarbeide tett i utarbeidelsen av vedtak, uttalelser og henstillinger. Det er ACER som utarbeider utkast til vedtak, enten på eget initiativ eller etter anmodning fra ESA. Ved uenighet mellom ACER og ESA, kan saken tas opp i EØS-komiteen der EFTA-landene og EU møtes. ESAs vedtak kan, som vanlig i EØS, tas inn for EFTA-domstolen.

Det er likevel én forskjell fra saken om finanstillsyn. I tilpasningsteksten heter det at alle vedtak fattet av ESA kun skal være rettet mot statlige myndigheter. ESA kan altså overstyre NVE, men ikke treffe vedtak med direkte virkning for personer og selskaper i Norge.



Foto: ACER

«Overvåkingsorganet ESA har den formelle myndigheten overfor EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein, men skal gjøre kopivedtak etter forslag fra EU-byrået.»

Myndigheter og ikke private

Tilpasningen er formulert slik:

«I sager, der berører en eller flere EFTA-stater, træffer EFTA-Tilsynsmyndigheden en beslutning, som retter sig til de nationale reguleringsmyndigheder i den eller de berørte EFTA-stater.»²

Justisdepartementets lovavdeling mener denne ordningen ikke medfører myndighetsoverføring som krever vedtak etter Grunnlovens § 115.³ Ettersom ESAs vedtak skal være rettet mot nasjonale myndigheter, og ikke private, har vedtakene ikke en direkte internrettslig virkning i Norge. Vedtak rettet mot norske myndigheter medfører normalt bare en folkerettslig binding om å følge dette opp. Derfor mener Lovavdelingen at tilknytningen til energibyrået kan behandles av Stortinget etter Grunnlovens § 26 og vedtas med alminnelig flertall.

Men er det avgjørende at vedtakene retter seg til myndigheter og ikke private? Kan vi si at den nasjonale myndigheten er i behold når den utøves etter pålegg fra ESA? Hvor langt skal de formaljuridiske betraktningene strekkes i forhold til realitetene i EØS-avtalen før fortolkningen av Grunnlovens § 115 blir en konstruert blendverk? § 115 gjør unntak for vedtak med «rent folkerettslig virkning», men EØS-avtalen, og ikke minst saker om tilknytning til EUs byråer via ESA, utfordrer Grunnlovens prinsipper og bestemmelser om nasjonal suverenitet. Da er det i alle fall politisk fornuftig å forankre slike beslutninger i Stortinget med behandling etter Grunnlovens § 115 og krav om tre fjerdedels flertall.

Andre deler av energimarkedspakken – forordning 714/2009 om grensekryssende elektrisitet – medfører dessuten myndighetsoverføring til ESA overfor private om å hente inn opplysninger og gi bøter dersom det er brudd på opplysningsplikten. Dette gir ESA en formell direkte myndighet i Norge.

Energiunionen skal styrke ACER

Et sentralt element i EUs energiunion er økt myndighet til ACER. Det ser vi blant annet i den såkalte vinterpakken⁴ fremlagt i fjor med forslag fra EU-kommisjonen til fullføring

av energiunionen. EU-kommisjonens ønske om å gi ACER økt vedtaksmyndighet tilsier at byrået vil endre seg i en enda mer overnasjonal retning de nærmeste årene.

EU-kommisjonens mål er å sentralisere beslutningsprosessen for de energiregulerende myndighetene, og styrke ACER ikke minst i saker som berører flere medlemsland. Blant annet vil det gjelde utviklingen av nettverkskoder, som regulerer hvordan elektrisitet flyter fra ett lands nett til et annet. ACER er tiltenkt flere nye oppgaver og myndighet:

- Direkte kompetanse til å godkjenne vilkår og betingelser som er utarbeidet i nettverksregler og retningslinjer.
- Vedtak skal kunne fattes med simpelt flertall i stedet for kvalifisert flertall, som det kreves i dag.
- Utarbeide uttalelser og henstillinger på eget initiativ.
- Tilsyn med de regionale operasjonssentrene (ROCs), som skal koordinere driften av el-systemene på tvers av landegrensene.
- Godkjenne metoder for å vurdere om EU har tilstrekkelig produksjonskapasitet og analysere nasjonal produksjonskapasitet, samt metoder for å identifisere mulige regionale elektrisitetskriser.
- Overvåke elektrisitetsmarkedene, med særlig fokus på barrierer mot fleksibilitet på nasjonalt nivå.
- Overvåke operatører på elektrisitetsmarkedet (NEMO) som Nord Pool.

Når regelverket er vedtatt i EU, vil det komme krav om å gi ESA tilsvarende myndighet i EØS. Det er en del uenighet i EU om kommisjonens forslag, og vedtakene vil trolig ikke komme før i 2018. En tilknytning til ACER gjennom EØS-avtalen nå betyr betydelig usikkerhet om hva slags regime Norge faktisk knytter seg til. Det er nærliggende å sammenligne det med å skulle kjøpe «katta i sekken». Kan det være i norsk interesse å oppsøke usikkerhet på et så sentralt område som energiregulering?

Norge fikk ikke gjennomslag

I en innspillsrunde til EUs energiunion argumenterte

Grunnlovsbestemmelsene

§ 26

Kongen har rett til å innkalle tropper, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og oppheve forbund, sende og motta sendemenn.

Traktater om saker som er av særlig stor viktighet, og i alle tilfeller traktater hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil.

§ 115

For å sikre den internasjonale fred og sikkerhet eller fremme internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget med tre fjerdedels flertall samtykke i at en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til, på et saklig begrenset område skal ha rett til å utøve beføyelser som etter denne Grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, dog ikke beføyelse til å forandre denne Grunnlov. Når Stortinget skal gi sitt samtykke, bør, som ved behandling av grunnlovsforslag, minst to tredjedeler av dets medlemmer være til stede.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder ikke ved deltagelse i en internasjonal sammenslutning hvis beslutninger bare har rent folkerettslig virkning for Norge.

regjeringen på Norges vegne mot at ACER skulle få utvidet myndighet. Forslagene i EU-kommisjonens vinterpakke viser at dette fikk regjeringen ikke gjennomslag for.

Da Stortinget i fjor behandlet regjeringens energimelding *Kraft til endring* kom flere partier med en meget kritisk merknad til EUs energiunion og konsekvensene av å skulle knytte Norge til energibyrået ACER. Arbeiderpartiet, Senterpartiet,

SV og MDG understreker først at «det i energi- og klimapolitikken er viktig å utnytte det handlingsrommet som faktisk ligger i EØS-avtalen»⁵. I den felles merknaden påpeker de videre at «EUs planlagte energiunion utvilsomt vil kunne stille norske energiinteresser overfor nye utfordringer, både politisk, juridisk og økonomisk». De «viser til at en energiunion vil innebære overføring av makt og myndighet fra nasjonale organer».

Partiene registrerer at regjeringen ser for seg at tilknytningen til ACER kan løses med samme modell som Norges tilknytning til de overnasjonale finansilsynene i EU. De «konstaterer at dette i så fall vil innebære en omfattende maktoverføring til EFTAs overvåkningsorgan ESA i Brussel» og «vil advare mot en slik løsning, siden den for eksempel kan åpne for at norske interesser blir svekket dersom det skulle oppstå tvist knyttet til infrastrukturen på norsk sokkel eller overføringskabler til utlandet».

Norge er en stor energinasjon, og etter Russland den viktigste leverandøren til EU av gass. Med planlagte eksportkabler for strøm kan halvparten av norsk strøm eksporteres til EU. Vi husker EUs gassmarkedsdirektiv som fratok selskap på norsk sokkel rett til å gå sammen i forhandlingene om gassleveransene og prisen på gass. EU arbeider nå med å samordne seg for å opptre felles mot norsk sokkel på gassleveranser. Slik endrer de styrkeforholdet i norsk disfavør. Det er i denne sammenheng en må se ACER som et skritt for å skaffe EU kontrollen over infrastrukturen, ikke ved å eie, men gjennom å kontrollere bruk. EUs energiunion innføres skritt for skritt. Om hvert skritt kan virke lite inngripende, så må energinasjonen Norge se at de samlet berører vitale nasjonale interesser. Slik mindretallsmerknaden på Stortinget fra Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet og MDG sier.

Suverenitet og Grunnloven

Det klare utgangspunktet i Grunnloven er at dømmende, utøvende og lovgivende kompetanse ikke skal overføres til utenlandske organisasjoner. Så gir Grunnloven tre mulige veier for suverenitetsavståelse:

- Grunnloven kan endres etter § 112. Det forutsetter at forslaget fremmes senest ett år før et stortingsvalg, og behandles etter valget av det nye Stortinget. Forslaget må vedtas med to tredjedels flertall.
- § 115 (tidligere § 93) hjemler suverenitetsavståelse på et begrenset område til en organisasjon Norge er tilsluttet. Vedtaket må gjøres med tre fjerdedels flertall.
- § 26 om godkjenning av traktater med alminnelig flertall.

Skygger unna § 115

Da bestemmelsen i Grunnlovens § 93 – som i dag er § 115 – ble vedtatt i 1962, ble den sett i sammenheng med et mulig norsk medlemskap i EU. Bestemmelsen gir altså hjemmel for at Norge kan tiltre en internasjonal sammenslutning som, på sitt område, har myndighet over norsk territorium og norske borgere.

Hjemmelen er bare brukt tre ganger. I 1992 da Stortinget vedtok EØS-avtalen og den såkalte ODA-avtalen om overvåkingsorganet og domstolen i EØS. Og i 2016 da Norge knyttet seg til EUs finansstilsyn via myndighetsoverføring til ESA.

I de fleste sakene har regjering og storting i stedet holdt seg til den enklere prosedyren i § 26.2, også i saker som innebærer en tilsvarende myndighetsoverføring som den ESA og EFTA-domstolen fikk i 1992. Eksempler på saker der suverenitet er avgitt med vedtak etter § 26.2 er:

- 2005: Det europeiske flysikkerhetsbyrået i Köln (EASA) får kompetanse til å bestemme typesertifisering for nye fly og gi påbud om reparasjon og kontroll overfor norske flyselskap. Tvister avgjøres av EU-domstolen.
- 2007: Det europeiske kjemikaliebyrået i Helsinki (ECHA) setter vilkår for registrering av kjemikalier. Tvister avgjøres av EU-domstolen.
- 2012: Stortinget gir overvåkingsorganet ESA kompetanse til å bøtelegge norske flyselskap som bryter lisensen eller regelverket. EFTA-domstolen avgjør klagesaker.

Elektrisitetsforordningen – igjen

Justisdepartementets lovavdeling har også i en tidligere sak på



*«§ 115 (tidligere § 93) hjemler suvereni-
tetsavståelse på et begrenset område til
en organisasjon Norge er tilsluttet.
Vedtaket må gjøres med tre fjerdedels
flertall.»*

energiområdet konkludert med at § 26.2 er tilstrekkelig hjemmel for behandlingen. Innlemmelsen av elektrisitetsforordningen⁶ i EUs andre energipakke i 2012 gjaldt spørsmålet om å gi ESA kompetanse til å fatte vedtak med direkte virkning i Norge både når det gjelder utlevering av informasjon og bøter ved brudd på informasjonsplikten. Selv om dette dreide seg om en ensidig myndighetsoverføring fra Norge til ESA, og bøtene kunne nå store beløp, konkluderte lovavdelingen med at den var «lite inngripende» blant annet fordi den bare gjaldt én bransje. Regjeringen fikk senere gjennomslag overfor EU for en tilpasning som sikret Norges vassdrags- og energidirektorat kompetansen til å gi bøter, slik at myndighetsoverføringen ble begrenset til en informasjonsplikt overfor ESA.

I EUs tredje energimarkedspakke kommer spørsmålet om bøtelegging igjen på bordet, og lovavdelingen mener fortsatt at dette vil være en «lite inngripende» myndighetsoverføring som kan gjøres etter § 26.2.

Praksis uten støtte i Grunnlovens ordlyd

Stortingets bruk av grl. § 26.2 i saker om myndighetsoverføring er møtt med til dels sterk kritikk fra det juridiske fagmiljøet. Begrepet «lite inngripende», som Justisdepartementets lovavdeling bruker flittig, står verken i denne paragrafen eller i § 115. Praksisen er altså uten støtte i Grunnlovens egen ordlyd. Lovavdelingen bruker som regel disse vurderingsmomentene, med et stort preg av eget skjønn:

- I hvilken grad det skjer en gjensidig myndighetsoverføring.
- Om Norge deltar i beslutningsprosessene i det organet myndigheten overføres til.
- Hva slags myndighet som overføres.
- Om overføringen skjer på et avgrenset saksområde.
- I hvilken grad norske myndigheter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen.
- Saksområdets art, altså hvilke politiske og samfunnsmessige interesser myndighetsoverføringen gjelder.
- Stortingets eget standpunkt til grunnlovsspørsmålet.

Når man leser lovavdelingens vurderinger er det ofte vanskelig å se hvordan drøftelsene leder til en konklusjon om at § 26.2 er

tilstrekkelig hjemmel. I en sak om EUs flysikkerhetsbyrå i 2012 anføres det for eksempel at myndighetsoverføringen er ensidig og at den myndigheten som overføres – bøtelegging – er inn-gripende. Dette er momenter som tilsier at § 115 er nødvendig hjemmel. Praksis er dessuten inkonsekvent: EØS-avtalen ble behandlet i 1992 etter § 115 fordi overvåkingsorganet ESA fikk tvangsmyndighet i konkurransesaker. Når ESA tyve år senere fikk overført bøteleggingsmyndighet, i saker angående flysik-kerhet, mente man derimot at § 26.2 kunne brukes.

Et skred av saker

Samme dag som EU-kommisjonen i mars la frem forslaget om den tredje energimarkedspakken i EØS-avtalen, sendte den også et annet forslag om myndighetsoverføring til Minister-rådet for klarering. Forordning 510/2011 om utslippskrav til nye varebiler innfører fra 2019 avgifter for produsenter som ikke overholder utslippsgrensene for CO₂. ESA skal ha myndighet til å ilegge og innkreve avgiftene i Norge og de andre EFTA-landene i EØS. Vurderingen fra regjeringen er at myndighetsoverføringen vil være «lite inn-gripende», og at Stortinget kan treffe vedtak etter Grunnlovens § 26.2. Flere andre saker er også til behandling eller på vei:

- Pediatriforordningen (1901/2006) om kontroll av legemidler for barn gir ESA direkte bøteleggingsmyndighet i Norge. Regjeringen sier ja.
- Forordning 391/2009 om inspeksjon av skip gir EU-kommi-sjonen myndighet til å bøtelegge klassifikasjonsselskap. I EØS skal ESA skal få tilsvarende myndighet.
- Prosedyreforordningen (734/2013) skal sørge for lik hånd-heving av statsstøttereglene, med overnasjonal myndighet til bøtelegging. Norge og EFTA-landene har foreslått en tilpas-ningstekst i EØS slik at den formelle bøteleggingskompetan-sen legges til et nasjonalt organ i stedet for ESA. Dette ble i desember 2016 avvist av EU, som mener at håndhevelsen av statsstøtteregulverket ligger eksklusivt hos EU-kommisjonen og ESA. I denne saken har Justisdepartementets lovavdeling foreløpig ikke konkludert med at myndighetsoverføringen kan gjøres etter § 26.2.

Grunnlovens grenser

Det opplagte motivet for å ønske å bruke § 26.2 som hjemmel er å unngå kravet om tre fjerdedels flertall i § 115. Ved myndighetsoverføring til EU-organer reiser det seg også en annen problemstilling: § 115 hjemler ikke suverenitetsavståelse til organisasjoner Norge ikke er tilsluttet. Det betyr at man da må gå veien om den mer tidkrevende prosedyren for grunnlovsendring i § 112 ved overføring av direkte myndighet til EU-byråer, så fremt ikke Norge deltar i dem på linje med EU-land. Både i saken om finanstilsyn og nå på energiområdet ser vi en modell basert på kopivedtak i ESA, som betyr at også Norge reelt sett vil være underlagt EUs finanstilsyn og ACER. Den utvidede bruken av § 26.2 betyr at man innskrenker rekkevidden både av Grunnlovens § 115 og § 112 på en måte som er i strid med bestemmelsenes innhold og intensjon.

Regjeringen må utvise stor forsiktighet i saker om tilknytning til EUs overnasjonale byråer, også når myndigheten formelt er lagt til overvåkingsorganet ESA. Både av hensyn til Grunnlovens prinsipper og respekt for folkemeningen i en situasjon der 70 prosent sier nei til norsk EU-medlemskap. Et minstekrav er at denne typen vedtak må følge reglene i Grunnlovens paragraf 115 om myndighetsoverføring, som forutsetter tre fjerdedels flertall. Bruken av den enklere prosedyren med alminnelig flertall i paragraf 26.2 er juridisk svært tvilsom og politisk uholdbar.

Noter

1. Teknisk Ukeblad 09.07.13, <http://www.tu.no/artikler/eu-byra-kan-palegge-norge-a-betale-for-europeiske-kraftkabler/234858>
2. Bilag til forslag til Rådets avgjørelse om den holdning, der skal inntages på Den Europæiske Unions vegne i Det Blandede EØS-Udvalg vedrørende en ændring af bilag IV (Energi) til EØS-aftalen, 03.03.17, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:665847fd-fff9-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF
3. Uttalelse fra Lovavdelingen 25.04.16, https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/energimarkedspakken_Grunnloven_2016.pdf
4. EU-kommisjonen 30.11.16, <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>
5. Innst. 401 S (2015–2016), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-401/>
6. Forordning (EF) 1228/2003.