

EUs energiunion og fjerde energipakke



Forord

Krafta til beste for befolkning og verdiskaping

Diskusjonen rundt krafta har vært løpende med til dels sterke påstander om hvordan ting henger sammen de siste åra. Det har til og med ført til at Senterpartiet valgte å gå ut av regjering nå i vinter, etter at Arbeiderpartiet presset gjennom å legge fram deler av Energipakke 4.

I dette Vett-heftet skal vi forklare sammensatte saker som opprinnelsesgaranti og flaskehalsinntekter. Vi skal se på Energipakke 3 som ble vedtatt i 2018 og konsekvensene av den. Videre beskriver vi Energipakke 4, og hva som vil være konsekvenser om den blir vedtatt, da særlig i forhold til miljø, industri og suverenitet.

Vi har helt siden krafta ble tatt på børs sett en utvikling med mer ustabil og stadig høyere strømpris. Dette eskalerte for fullt i løpet av høsten 2021. I all hovedsak på grunn av nye utenlandskabler med større kapasitet enn tidligere og et dysfunksjonelt energisystem i deler av Europa, først og fremst i Tyskland. På grunn av dette ble det siste budet på det europeiske børsbaserte systemet for omsetting av kraft førende for prisen på strøm også i Norge.

Galskapen i dette system blir ytterligere tydelig når det er Sørvest-Norge som får de høyeste strømprisene. NO2, som dette området kalles, er jo nettopp samme område som har ofret store naturområder for å etablere de flerårsmagasinenene som er sjølve arvesølvet i norsk kraftforsyning.

Det dette virkelig dreier seg om, er hvordan komme tilbake til en situasjon der krafta igjen har til hovedmål å være til det beste for befolkning og næringsliv. Noe det ble lagt grunnlaget for med hjemfallsrett og konsesjonslover for over 100 år sia.

Krafta må igjen tjene samfunnsbygging og ikke kortsiktige markedsinteresser.



Einar Frogner
Leder i Nei til EU

Innhold

Forord	1
Fjerde energipakke	3
ACER-forordningen	5
Elektrisitetsforordningen	9
Elmarkedsdirektivet	11
Fornybardirektivet	12
Bygningsenergi	14
Energieffektiviseringsdirektivet	15
Spørsmål om suverenitet	16
Industri, strømpriser og kraftpolitikk	22
Opprinnelsesgarantiordningen	27
Flaskehalsen peker på ACER	31
Miljø: klima og naturvern	38
Virkninger av vetoretten	42
Brutte ACER-forutsetninger	46

Nei til EUs skriftserie Vett nr. 1 2025

Redaktør: Morten Harper

Grafisk utforming og forside: Eivind Formoe

ISSN: 1504-5374 / ISSN elektronisk utgave: 1891-4837

Opplag: 2500

Trykkansvarlig: Retail Production AS

Vett-heftet er et godt utgangspunkt for skolering.

Tips om skolering: neitileu.no/tillitsvalgt

Les tidligere Vett-utgaver og bli abonnent på neitileu.no



TRYKT I NORGE

Fjerde energipakke

EUs fjerde energipakke svekker suverenitet og folkestyre.

Av Morten Harper

EUs fjerde energipakke er et omfattende regelverk som består av fire forordninger og fire direktiver. Pakken har trådt i kraft i EU, men er til dels erstattet av nye regelverk som EU har vedtatt. Som utgangspunkt skal fjerde energipakke også tas inn i EØS-avtalen, men Norge kan bruke vetoretten og avvise hele eller deler av pakken. Fjerde energipakke består av:

- Den reviderte ACER-forordningen (2019/942)
- Den revidert elektrisitetsforordning (2019/943)
- Det reviderte elmarkedsdirektivet (2019/944)
- Forordning om beredskap i elektrisitetssektoren (2019/941)
- Forordning om styringssystem for energiunionen (2018/1999)
- Det reviderte fornybardirektivet (2018/2001)
- Det reviderte bygningsenergidirektivet (2018/844)
- Det reviderte energieffektiviseringsdirektivet (2018/2002)

Pakken som sprengte regjeringen

Da Arbeiderpartiet ville gjennomføre fornybardirektivet, bygningsenergidirektivet og energieffektiviseringsdirektivet i EØS-avtalen, og nektet å utsette saken til etter valget, gikk Senterpartiet i januar ut av regjering. Arbeiderpartiet sier de ikke ønsker å innføre resten av fjerde energipakke verken nå eller i stortingsperioden 2025-2029. Nei til EU har krevd at vetoretten brukes mot hele pakken.

Mer myndighet til ACER

Med fjerde energipakke får energibyrået ACER, EU-kommisjonen (eller EØS-tilsynet ESA) og ACERs underbruk i Norge, Reguleringsmyndigheten for energi (RME), enda mer myndighet på bekostning av nasjonal kontroll på energiområdet.

Morten Harper er utredningsleder i Nei til EU og jurist



Marked: Fjerde energipakke lager et kraftsystem der nasjonale reguleringer skal bli så godt som umulig.

For eksempel kan ACER opprette lokale kontor i andre land, for tettere oppfølging av EU-regelverket, også mot et lands egen vilje. ACER kan kreve utlevert all informasjon fra både foretak og myndigheter, og gi bøter hvis byrået mener informasjonsplikten er brutt. I tillegg kan ACERs forlengede arm RME ilegge store bøter til foretak i Norge som ikke følger EU-reglene eller pålegg fra ACER.

Energi er et viktig samfunnsområde, med stor betydning både for næringsliv og innbyggere. Dette er en suverenitetsavståelse som er mer enn «lite inngripende». Derfor må det være en forutsetning at Stortinget behandler fjerde energipakke etter Grunnlovens § 115, med krav om tre fjerdedels flertall.

Strømpris ute av kontroll

Målet for energiunionen er at krafta skal flyte fritt i EUs indre marked, som en femte frihet. Dette skal ut fra markedsløkkikken gi like strømpriser i hele området. Vi har allerede sett at tredje energipakke gjør det svært vanskelig å regulere krafteksporten. Gjennom fjerde energipakke lager EU et nettsystem der nasjonale reguleringer skal bli så godt som umulig. Vi blir pålagt å gjøre minst 70 prosent av eksportkapasiteten tilgjengelig for markedet. For Norge betyr dette økt strømpris, som kan gjøre norsk kraftkrevende industri ulønnsom og produksjonen flyttes til andre verdensdeler.

Fjerde energipakke har av EU blitt kalt «ren energi»-pakken. Norge mister derimot viktige verktøy for miljøtiltak. Norsk industriproduksjon basert på klimavennlig, fornybar kraft kan bli utkonkurrert. EUs energiunion er en pådriver for mer vindkraft på land og effektkjøring av vannkraftverk, som er en trussel mot norsk natur. Fornybardirektivet vil svekke demokratiet ved at utbyggingsprosjektene skal behandles raskere, med en tidsfrist for konsesjon på bare to år.

ACER-forordningen

EUs energibyrå kan etablere lokalkontor i et land for tettere oppfølging uten samtykke.

ACER ble etablert gjennom EUs tredje energipakke, med hovedsete i Ljubljana i Slovenia. EUs energibyrå skal sørge for gjennomføring av energiunionens mål: fri flyt av energi over landegrensene i EUs indre marked.

I den nye ACER-forordningens fortale fastslås det at ACER har fått «nye viktige oppgaver» angående grensekryssende infrastruktur både for strøm og gass (punkt 2). Det står også at «ACERs rolle når det gjelder overvåking og bidrag til implementering av nettverkskoder og retningslinjer har økt» og at denne overvåkingen er en «nøkkelfunksjon» for ACER (punkt 19). Videre at det ville være nyttig å strømlinjeforme beslutningsprosessen for vilkår og metodikk som utvikles knyttet til nettverkskoder og retningslinjer, ved å sende dette direkte til ACER for avgjørelse (punkt 20).

Fortalens punkt 5 sier at «statlige inngrep i energimarkedene» er et problem. Derfor skal ACER ha en rolle i vurdering av energiforsyning og føre tilsyn med deling av overføringskapasitet. Det uttrykkes bekymring over at «enkelte medlemsland eller regioner er isolert eller ikke tilstrekkelig påkoblet» det europeiske nettet, og man nevner spesielt land i utkanten av unionen (punkt 6).

ACER treffer vedtak

ACER skal ikke bare overvåke energiflyten, men kan endre og godkjenne metodene som gjennomfører nettverkskoder og retningslinjer. Dette er de detaljerte reglene for drift og tilkobling på overføringsnettet, og som styrer energiflyten. Når reguleringsmyndighetene i en region inngår avtale om nettverkskoder og retningslinjer skal dette meldes til ACER (artikkel 5.3). Har en avtale merkbar virkning for det indre energimarkedet eller forsyningssikkerheten utenfor regionen, kan ACER kreve å få avtalen til godkjenning. Hvis reguleringsmyndighetene ikke kommer til enighet om en avtale, har ACER myndighet til å skjære igjennom og treffe vedtak (artikkel 5.4).

En sentral myndighet for ACER er å gjøre vedtak i saker som gjelder grensekryssende handel eller energisystem og involverer

Når ACER bestemmer

ACER-forordningens artikkel 2d angir situasjoner der EUs energibyrå kan treffe vedtak: «issue individual decisions on the provision of information in accordance with Article 3(2), point (b) of Article 7(2) and point (c) of Article 8; on approving the methodologies, terms and conditions in accordance with Article 4(4), Article 5(2), (3) and (4); on bidding zones reviews as referred to in Article 5(7); on technical issues as referred to in Article 6(1); on arbitration between regulators in accordance with Article 6(10); related to regional coordination centres as referred to in point (a) of Article 7(2); on approving and amending methodologies and calculations and technical specifications as referred to in Article 9(1); on approving and amending methodologies as referred to in Article 9(3); on exemptions as referred to in Article 10; on infrastructure as referred to in point (d) of Article 11; and on matters related to wholesale market integrity and transparency pursuant to Article 12.»

reguleringsmyndighetene i minst to land (artikkel 6.10). Reguleringsmyndighetene har seks måneder på seg til å bli enige. Hvis ikke kan ACER treffe vedtak. Fristen kan forlenges inntil seks måneder. Reguleringsmyndighetene kan i en felles henvendelse be ACER avgjøre saken.

Ved uenighet, på oppfordring og eget initiativ

ACER kan også overta og treffe vedtak i saker der reguleringsmyndighetene ikke følger opp uttalelser fra ACER til nettverket for el-systemoperatører (ENTSO-e), EUs enhet for distribusjonssystemoperatørene (EU DSO) eller de regionale koordineringssentrene (artikkel 4.7). Når ACER kommer med en grunngitt uttalelse om at det kan foreligge regelbrudd, skal reguleringsmyndighetene med enstemmighet fastslå om det er brudd på reglene og bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes. Hvis reguleringsmyndighetene unnlater å gjøre dette innen fire måneder, skal saken forelegges ACER for vedtak. Denne fristen kan ikke forlenges.

ACER treffer altså vedtak ved uenighet og på oppfordring fra de nasjonale regulatorene, men også på eget initiativ. 15. februar 2023

fastslo EU-domstolen at ACER i de sakene som kommer til byrået også kan overprøve ordninger som det ikke har vært uenighet om. Når reguleringsmyndighetene oversender en sak til ACER, kan byrået vurdere *hele* saken.

Gjennomføre EUs nettutviklingsplan

ACER-forordningen artikkel 11 gir byrået en sentral rolle i utviklingen av ny transeuropeisk infrastruktur for elektrisitet og gass. ACER skal sammen med de to nettverkene for systemoperatører (ENTSO) overvåke fremdriften for prosjekter som skal skape ny overføringskapasitet. ACER skal også påse gjennomføringen av EUs planer for nettutvikling. Det er både en tiårig nettutviklingsplan (TYNDP) og en plan for prioriterte prosjekter (Projects of Common Interest, PCI). Hvis ACER mener gjennomføringen av EU-planene er mangelfull eller går for tregt i et land, skal ACER komme med henstillinger til systemoperatørene og reguleringsmyndighetene for å få prosjekter på sporet i tråd med EUs prioriteringer.

Kan kreve informasjon

ACER kan vedta pålegg om å få utlevert informasjon i mange sammenhenger. Reguleringsmyndighetene (RME), de regionale koordineringssentrene, nettverkene for systemoperatører (ENTSO), transmisjonssystemoperatørene (som Statnett) og fra kraftbørsene skal gi ACER den informasjon som byrået ber om (artikkel 7 og 8).

Tilsyn med energihandel

ACER skal føre et særlig tilsyn med engrosmarkedet for energi (artikkel 12). Byrået skal overvåke markedet og komme med anbefalinger til EU-kommisjonen. ACER skal også samordne etterforskning der byrået mener EU-regler er brutt. ACER kan kreve informasjon utlevert og pålegge reguleringsmyndighetene i landene å iverksette etterforskning.

I tillegg skal ACER sammen med EU-kommisjonen, medlemslandene og reguleringsmyndighetene føre tilsyn med både engrosmarkedet og salg til sluttbruker av strøm og naturgass (artikkel 15). ACER skal særlig følge med på prisene for strøm og naturgass til forbrukere, mulige barrierer for handel over landegrensene, regulatoriske hindringer for nye markedsaktører og statlig påvirkning av energiprisene. Dette vil ytterligere begrense det nasjonale handlingsrommet for offentlig styring av energimarkedet og bruk av energiresurser i en statlig industripolitikk.

Lokale ACER-kontor

For å utføre ACERs oppgaver på en «god og effektiv» måte kan direktøren avgjøre om det skal utplasseres én eller flere tjenestemenn i et EU/EØS-land (artikkel 24.1). Før ACER etablerer et slikt lokalt kontor skal direktøren hente inn synspunkter fra det berørte landet, men det er ikke nødvendig med samtykke fra landet. Det er bare EU-kommisjonen og ACERs administrative styre som trenger å gi sin godkjenning til at det opprettes lokale ACER-kontor.

For eksempel hvis et lands reguleringsmyndighet RME ikke følger opp ACERs vedtak i tilstrekkelig grad. Dette gir ACER anledning til en enda tettere oppfølging av enkeltland, og strekker EUs forvaltningsapparat utover i energiunionen.

Elektrisitetsforordningen

Hva blir igjen av konsesjonsregulering når markedsreglene lar virksomhetenes lønnsomhetsvurderinger styre?

Elektrisitetsforordningen 2019/943, også kalt grensehandelsforordningen, sier i artikkel 1 at kraftsystemet må «lade markedssignaler være styrende med henblik på øget effektivitet». Direktivet skal muliggjøre «markeds- og sektoriell integration og markedsbasert betaling for elektrisitet». Det er videre sentralt å «fastsette mekanismer til harmonisering af reglerne for grænseoverskridende elektrisitetsudveksling».

Forordningen foreskriver fri etablering og markedsløsninger i en slik grad at den i ytterste konsekvens kan gjøre konsesjonsprosesser overflødige eller i strid med regelverket. Artikkel 3 punkt n) sier:

«markedsregler åpner mulighet for, at elproducenter, energilagringsvirksomheder og elleveringsvirksomheder indtræder på og forlader markedet ud fra disse virksomheders vurdering af deres aktiviteterets økonomiske og finansielle lønsomhed»

Dette gjelder altså både for kraftproduksjon og distribusjon. Bestemmelsen speiler fortalens punkt 15 i elmarkedsdirektivet:

«Markedsreglerne giver producenter og leverandører mulighed for at indtræde på og udtræde af markedet ud fra deres vurdering af deres aktiviteterets økonomiske og finansielle levedygtighed.»

I samme punkt legges det til at medlemslandene likevel kan pålegge virksomhetene «offentlige serviceforpligtelser» ut fra hensynet til «den almene økonomiske interesse», så fremt dette er i tråd med EU-traktatene og elektrisitetsforordningen.

Markedsmekanismer og regionale koordineringssentre

Forordningen fasetter hvordan mekanismer for ekstra kraftkapasitet, som leveres ved behov og med en høyere pris, skal innføres og utformes. Forordningen har også regler om hvordan kraftmarkedet skal være i ulike tidsrammer (day-ahead-marked, intradagmarked

og balansemarked). Bestemmelsene følger markedsbaserte prinsipper for prisdannelse, og samsvarer med kommisjonsforordningene for kapasitetstildeling og flaskehalshåndtering (CACM), langsiktig kapasitetstildeling (FCA) og balansering av elektrisk kraft (EB GL).

Det skal opprettes regionale koordineringssentre (RCC) for strømmettet. ACER fastsetter det geografiske området for sentrene. Gjennom de regionale koordineringssentrene blir kontroll- og oppfølgingssystemet i EUs energiunion mer operativt og direkte, med ACER på toppen.

Kraft i kablene og flaskehalser

Allerede elektrisitetsforordningen i tredje energipakke gjør det svært vanskelig å regulere krafteksporten. I forordningen i fjerde energipakke settes det et konkret krav om at minst 70 prosent av kapasiteten i mellomlandsforbindelsene skal stilles til rådighet for markedet (artikkel 16.8).

Den reviderte elektrisitetsforordningen fastsetter regler og kriterier for kapasitetstildeling og flaskehalshåndtering. Alt som begrenser fri flyt og omsetning av kraft mellom budområder og land i det indre marked skal fjernes. Budområder for kjøp og salg av kraft kan være så vel land som soner innenfor det enkelte landet. Norge er for eksempel delt inn i fem prissoner, Danmark har to og Finland utgjør én sone.

Inndelingen av budområder har betydning for strømprisen. Forordningen sier at strukturelle flaskehalser i strømmettet skal håndteres ved å endre budområdene eller ved en handlingsplan som fjerner flaskehalser, det vil i hovedsak si nye overføringsforbindelser. ACER overvåker flaskehalsene og legger premisser for revisjon av budområdene.

Når strøm selges mellom budområder med ulike priser, gir differansen såkalte flaskehalsinntekter. Forordningen har detaljerte regler for hvordan disse inntektene kan brukes (se side 31-37).

Myndighet til EU-kommisjonen

Forordningen gir EU-kommisjonen myndighet til å vedta nye forordninger med nettkoder og retningslinjer som presiserer hvordan markedet skal fungere. Kommisjonen får dessuten en utvidet rett til å kreve informasjon fra ikke bare medlemsland og nasjonale reguleringsmyndigheter, men også fra foretak og enkeltpersoner. Alle opplysninger som kommisjonen ber om for å håndheve forordningen skal utleveres (artikkel 65).

Elmarkedsdirektivet

Et konkurransebasert strømmarked over landegrensene.

Det reviderte elmarkedsdirektivet (2019/944) har regler for produksjon, transmisjon, distribusjon, lagring og forsyning av kraft. I fortalen er det vist til at formålet er å tilrettelegge for et konkurransebasert strømmarked over landegrensene.

Formålsparagrafen artikkel 3 legger vekt på at nasjonale tiltak ikke skal hindre grensekryssende kraftflyt eller investeringer. Markedet skal styre strømprisene.

Artikkel 8 har regler for konsesjonsbehandling av nye vind- og vannkraftverk. Det skal vektlegges om prosjektet bidrar til EUs fornybarmål. Statnett er pliktig etter artikkel 42 til å la nye kraftverk komme inn på nettet.

Reguleringsmyndigheten for energi

Direktivet viderefører kravet fra tredje energipakke om at Reguleringsmyndighet for energi (RME) skal være uavhengig av norske politiske myndigheter (artikkel 51). RME skal påse at regelverket i energipakkene etterleves og gjennomføre vedtak fra ACER, som kommer via EØS-tilsynet ESA. RME skal utvikle regionale strømmarked over landegrensene og fjerne hindre for strømhandel mellom landene (artikkel 58).

RME kan fatte bindende vedtak overfor strømselskap i Norge, og ilegge bøter til selskap som ikke følger direktivet eller vedtak fra RME eller ACER/ESA. En bot kan være opptil 10 prosent av selskapets årlige omsetning (artikkel 59).

Det opprettes regionale koordineringssentre (RCC) med transmisjonsoperatører som Statnett. RME er forpliktet til å delta i og godkjenne opprettelse av RCC. Sentrene skal sikre at EUs lover blir fulgt, spesielt på mellomlandsforbindelser.

Nettutviklingsplaner

Statnett skal annet hvert år sende over til RME en tiårig nettutviklingsplan (artikkel 52). RME skal passe på at planen er i overensstemmelse med EUs nettutviklingsplan. Et nytt krav er at også de regionale nettselskapene skal levere en nettutviklingsplan til RME (artikkel 32).

Fornybardirektivet

Flere markedsordninger og hurtig behandling av kraftutbygging.

Fornybardirektivet fra 2018 fastsetter en tidsfrist på to år for konsesjonsbehandling av fornybar kraft, som blant annet vindturbiner, solanlegg og vannkraftverk (artikkel 16). Fristen kan ved «usedvanlige omstendigheter» forlenges opptil ett år. For små anlegg er tidsfristen ett år, og det samme for utvidelse av eksisterende anlegg.

Det er i dag ikke en tidsfrist for konsesjonsbehandling av kraft i Norge. Vanlig behandlingstid for et vindkraftprosjekt har for eksempel vært omkring seks år.

Hva med lokaldemokratiet?

Energidepartementet legger til grunn at kommunenes planprosesser er unntatt fra tidsfristen.¹ Direktivet sier derimot at fristen gjelder «alle relevante kompetente myndigheters prosedyrer» (artikkel 16 pkt. 4).

I og med at kommunal områdeplan er nødvendig for konsesjonsbehandlingen av vindkraft, er det tvilsomt at dette er helt unntatt når formålet med direktivet er raskere konsesjonsprosesser. Direktivet gir bare unntak for klageadgang og søksmål.

Direktivet sier at klokka starter ved «mottagelse av søknad». I behandling av vindkraft legges det nå opp til en parallell prosess, der en kommunes områderegulering samordnes med søknaden om konsesjon. Tidsfristen slår inn i den kommunale planprosessen når konsesjonssøknaden behandles samtidig.

Tidsfristen svekker demokratiet og muligheten for gode nok konsekvensutredninger. I behandling av søknaden skal det være både høring og befarings, og det er ofte snakk om ekspropriasjon av grunn. For å få saken godt nok opplyst kan det være behov for tilleggsutredninger, som så skal ut på høring. Er samiske interesser berørt, skal Sametinget og reinbeitedistriktene involveres utover den vanlige høringen.

EUs unionsmål og marked for fornybarandeler

Direktivet fastsetter et bindende EU-mål på minst 32 prosent fornybar energi i 2030, som forplikter alle landene (artikkel 3).

Energidepartementet skriver at «Norge, Liechtenstein og Island er ikke tenkt å bidra til EUs kollektive mål»². Det har ikke kommet noen dokumentasjon på et slikt unntak. Energiminister Aasland har opplyst at Norge ikke har fått tilpasninger.³

Med over 75 prosent fornybar energi er Norge langt over det som er EUs mål. Hvis fornybardirektivet innføres i EØS uten unntak vil Norge være medansvarlig for at EU når sitt unionsmål. Da kan Norge måtte øke fornybarandelen enda mer, selv om den er høyere enn i noe EU-land.

Direktivet etablerer et markedssystem for å omsette fornybarandeler (artikkel 8). I motsetning til opprinnelsesgarantiene, påvirker denne handelen landenes registrerte fornybarandel. Da kan Norge komme ned på en lavere fornybarandel i EUs regnemåte.

EU ønsker dessuten at land skal kunne gi økonomisk støtte til kraftutbygging i andre land, og at dette er en måte å oppfylle sin fornybarandel på. Direktivet oppfordrer land til å inngå avtaler om grenseoverskridende støtte (artikkel 5). EU-kommisjonen bistår landene med slike avtaler. Markedsbaserte mekanismer som anbudsprosesser anses mest effektive. Avtalene må være i tråd med EUs regler for offentlig støtte.

Fornybardirektivet pålegger at ordningen med opprinnelsesgarantier skal fortsette (se side 27). Ordningen øker kostnadene for norske bedrifter, som uansett bruker fornybar kraft.

Fornybardirektivet 2023

EU har innført en ny versjon av fornybardirektivet (2023/2413), som sier at fornybar energi er en «vesentlig samfunnsmessig interesse» og gir prosjektene en prioritert rettslig stilling. Det innfører akselerasjonsområder for utbygging med bare ett år behandlingsfrist. Reglene utfylles av forordning 2022/2577 om akselerasjon av fornybar energi.

Hvis fornybardirektivet fra 2018 innføres i EØS, forsterker det forventningene fra EU om innføring av 2023-direktivet.

Noter

- 1 Energidepartementet 23.01.2025, https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/eueos_og_energi/sporsmal-og-svar-om-fornybardirektivet/id3047839/
- 2 Ibid.
- 3 Stortinget.no 06.03.2025, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/2024-2025/refer-202425-03-06/>

Bygningsenergi

Et ja til bygningsdirektivet i fjerde energipakke vil gjøre det vanskeligere å stanse EUs nye versjon av direktivet.

Bygningsdirektivet krever at landene skal lage en strategi for rehabilitering av alle bygninger, både private boliger og næringsbygg, med mål om å gjøre bygningsmassen energieffektiv og karbonfri i 2050 (artikkel 2a). Kostnadene ved dette går bestemmelsen ikke inn på. For å nå målet i 2050 skal strategien inneholde et veikart med tiltak også i 2030 og 2040.

Artikkel 8 setter krav om at alle nye bygninger skal ha selvregulerende temperaturstyring for hvert rom. Det samme gjelder eksisterende bygninger når varmekilden skiftes ut. Unntak gjøres hvis et slikt styringssystem ikke er «teknisk og økonomisk mulig».

Artikkel 8 inneholder også krav for boliger og næringsbygg om klargjøring av ladeplasser for elbiler. Kravet gjelder bygg med mer enn ti parkeringsplasser.

Artikkel 14 utvider kravet om jevnlig inspeksjon til å gjelde alle typer varmeanlegg, for eksempel varmepumper, men kravet gjelder ikke anlegg med nytteeffekt under 70 kW.

Er direktivet EØS-relevant?

Bygningsenergidirektivet fra 2010 ble ikke tatt inn i EØS-avtalen før i 2023. Regjeringen uttrykte tvil om direktivet var EØS-relevant.¹ Direktivet handler ikke om grensekryssende spørsmål, som er det EØS-avtalen var ment å gjelde for. Island har et midlertidig unntak fra dette direktivet i EØS.

EU vedtok i 2024 et nytt bygningsenergidirektiv, som stiller mer omfattende krav til rehabilitering av boliger. Ifølge Norges Bank kan kostnadene bli 450 000 kroner i gjennomsnitt for en bolig.² Et ja til bygningsdirektivet i fjerde energipakke vil gjøre det vanskeligere å stanse 2024-direktivet.

Noter

- 1 Stortingsbibliotekets EU/EØS-nytt 23.05.2019.
- 2 Norges Bank Staff Memo 7 2024, «Energiomstilling av bolig kan bli en netto kostnad for gjennomsnittshusholdningen», 05.12.2024.

Energieffektiviseringsdirektivet

EUs energisparemål kan vanskeliggjøre klimatiltak.

Energieffektiviseringsdirektivet i fjerde energipakke endrer direktivet fra 2012, som ikke er innlemmet i EØS-avtalen. Ap-regjeringen vil våren 2025 ta begge direktivene inn i EØS.

Direktivet setter et energi-effektiviseringsmål på 32,5 prosent på EU-nivå innen 2030 (artikkel 1). Landene skal angi sine bidrag til kuttmålet som del av de nasjonale klima- og energiplanene. Målet er satt som et øvre tak på samlet energibruk i 2030.

Norsk Industri skriver i en høringsuttalelse at «det er et grunnleggende problem at effektivisering skal måles som absolutt reduksjon av energibruk i økonomien».¹ Direktivet kan begrense næringsutvikling. Norsk Industri mener sparemålet vil hemme klimatiltak som karbonfangst- og lagring fordi dette krever mye energi.

EU-kommisjonen kan foreslå ytterligere tiltak for å nå målet. Regjeringen sier den arbeider for at Norge ikke skal knyttes til EUs felles mål.²

Energileverandører må kutte

Direktivets energispareobligasjonsmekanisme pålegger energileverandørene å kutte energiomsetningen med 0,8 prosent per år i perioden 2021–2030 ut fra gjennomsnittsforbruk i årene 2016–18 (artikkel 7). Ifølge Norsk Industri vil dette redusere det årlige energisalget i Norge slik at forbruket blir omkring 15 TWh lavere i 2030.³

Det stilles krav om at målere for fjernvarme, fjernkjøling og varmt tappevann skal kunne fjernavleses (artikkel 9c). Kravet om målere gjelder også bygg med sentralvarme eller felles kjøling.

Noter

- 1 Norsk Industri 22.02.2019, <https://www.regjeringen.no/contentassets/0dec892bf753473ca05063271e160241/norsk-industri-energieffektivisering.pdf>
- 2 Energidepartementet 23.01.2025, https://www.regjeringen.no/no/no/tema/energi/eueos_og_energi/sporsmal-og-svar-om-energieffektiviseringsdirektivet/id3084549/
- 3 Norsk Industri 22.02.2019.

Spørsmål om suverenitet

Fjerde energipakke har flere nye elementer av suverenitetsavståelse. Er spørsmålet om Stortingets behandlingsmåte avklart etter ACER-dommen?

Av Morten Harper

Suverenitetsavståelsen til energibyrået ACER, formelt via ESA og Reguleringsmyndigheten for energi (RME), i fjerde energipakke er så inngripende at det vil være i strid med Grunnloven hvis Stortinget velger å behandle saken med alminnelig flertall. Myndighetsoverføringen skjer på et viktig samfunnsområde, energi, med stor betydning både for næringsliv og innbyggere. Norge har ikke likeverdig deltagelse i ACER og er uten stemmerett.

I ACER-dommen fra oktober 2023 tok Høyesterett ikke stilling til fjerde energipakke.¹ Høyesterett fant at myndighetsoverføringen i tredje energipakke var «lite inngripende», og at Stortinget derfor kunne gjøre vedtak med vanlig flertall, men dommen ga få avklaringer på hva som er terskelen for lite inngripende og hvordan dette konkret skal vurderes i senere saker.

Fjerde energipakke er et omfattende regelverk som begrenser det nasjonale handlingsrommet. Det er vanskelig å se at Norge har særlige muligheter til å avbøte negative virkninger av myndighetsoverføringen. Dessuten får EU-kommisjonen/ESA og RME, ACERs forlengede arm, en betydelig rett til å hente ut informasjon og boteleggingsmyndighet.

Grunnlovens tre veier

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

- Grunnloven kan endres etter § 121. 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 hjemler suverenitetsavståelse på et begrenset område til en organisasjon Norge er tilsluttet. Vedtaket må gjøres med tre



Inngripende: Myndighetsoverføringen i EUs fjerde energipakke er inngripende. Saken må behandles etter Grunnloven § 115 med krav om tre fjerdedels flertall for å gjøre vedtak.

fjerdedels flertall.

- § 26.2 om godkjenning av traktater med alminnelig flertall. Stortinget har i en del EØS-saker brukt denne bestemmelsen for myndighetsoverføring som er «lite inngripende».

§ 115 eller § 26.2

Da bestemmelsen i Grunnloven § 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 to ganger. I 1992 da Stortinget vedtok EØS-avtalen og den såkalte ODA-avtalen om overvåkingsorganet ESA og domstolen i EØS. Og i 2016 da Norge knyttet seg til EUs finanstilsyn via myndighetsoverføring til ESA.

I flere saker har regjering og storting i stedet holdt seg til § 26.2, for eksempel myndighetsoverføring til EUs flysikkerhetsbyrå EASA (2005), kjemikaliebyrået ECHA (2008), jernbanebyrået ERA (2021) og ESA som formelt stempler ACERs vedtak for effektivering i Norge (2018).

Stortinget skal i neste periode behandle et forslag om å endre Grunnloven for å presisere at all suverenitetsavståelse må behandles etter § 115.²

Uavhengig reguleringsmyndighet

I debatten forut for Stortingets vedtak av tredje energipakke i mars 2018, var det flere juridiske eksperter som mente at tilknytningen til ACER måtte behandles etter § 115.³ Det er EØS-tilsynet ESA som formelt gjør vedtak på vegne av ACER, men det er en uttrykt forutsetning at ESAs vedtak skal følge det utkastet til vedtak som ACER lager, altså et kopivedtak. ESAs vedtak retter seg til RME, som er uavhengig av nasjonale myndigheter. RME skal følge vedtakene fra ESA. Dermed er det en ubrutt beslutningskjede fra ACER til berørte aktører i Norge.

Eivind Smith, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, har oppsummert konstruksjonen slik i et intervju: «Den nye Reguleringsstyresmakten for energi (RME) skal vere uavhengig av politisk styring på eit vis som ikkje gjeld for noko anna uavhengig organ i forvaltninga.»⁴

ACER-vedtak i Norge

Det første ACER-vedtaket som er effektivt i Norge gjelder kapasitetskalkuleringsregion (CCR) for strømmarkedet. ACERs vedtak 31. mars 2023 ble fulgt opp av EØS-tilsynet ESAs tilsvarende vedtak 24. april⁵, som så er gjennomført i Norge med vedtak fra RME overfor Statnett.

Vedtaket sier at Norge blir del av EUs nordiske region, samt at Sørlandet og Sør-Vestlandet (budområde NO2) blir innlemmet i Hansaregionen for kapasitetsberegning sammen med blant annet Tyskland, Nederland og Polen. Dette vil forsterke prissmitten fra kontinentet. NO2 har regelmessig høyere strømpris enn andre deler av Norge.

12. februar 2025 gjorde ESA nok et vedtak fra ACER etter uenighet mellom reguleringsmyndighetene i Nederland (ACM) og Norge (RME) om metoder for risikosikring i kraftmarkedet.⁶

ACER som regulator

Hvis fjerde energipakke skal innføres i EØS-avtalen, er det naturlig å anta at det vil bli lagt opp til en tilsvarende ordning som med tredje energipakke, der ESA utøver EU-kommisjonens oppgaver og

er mellomstasjon for ACERs vedtak.

Advokat og tidligere jusprofessor Henrik Bjørnebye drøfter forholdet til Grunnloven i betenkningen «Hva betyr EUs ren energipakke for Norge?». ⁷ Han påpeker at ACER/ESAs vedtak vil ha mer preg av markedsregulering, og det vil være mindre rom for nasjonal lovregulering av kraftmarkedet. Bjørnebye beskriver energipakken som «en nokså betydelig utvidelse av ACERs myndighet». ⁸

ACER får primærkompetanse til å ta avgjørelser om nye forhold og metoder, og ikke bare når nasjonale myndigheter henviser tvister til ACER. Bjørnebye påpeker at «ACERs myndighet i den nye forordningen ikke lenger er avgrenset til kun å innebære en tvisteløsningsfunksjon, men nå også inneholder en viss regulatorfunksjon». ⁹ 15. februar 2023 fastslo EU-domstolen at ACER i de sakene som kommer til byrådet også kan overprøve ordninger som det ikke har vært uenighet om. Når reguleringsmyndighetene oversender en sak til ACER, kan byrådet vurdere *hele* saken. ¹⁰

Samlet vurdering?

Høyesterett sier i ACER-dommen at Stortinget ikke hadde noen plikt til å vurdere myndighetsoverføringen i tredje energipakke sammen med andre tilfeller av myndighetsoverføring på energiområdet, men sier samtidig at det i spesielle tilfeller kan finnes en plikt til samlet vurdering.

Konsekvensen av en praksis som kun vurderer den stegvise myndighetsoverføringen, er at et alminnelig stortingsflertall relativt enkelt kan omgå Grunnlovens mindretallsvern ved å dele opp og spre myndighetsoverføringen over tid. Dette problemet er forsterket av at det samme alminnelige flertall har fått definisjonsmakt for hva som er «lite inngripende».

Begrepet «lite inngripende», som er blitt målestokken for å anvende § 26.2, står verken i denne paragrafen eller i § 115. Praksisen er altså uten støtte i Grunnlovens egen ordlyd, og er preget av en stor grad av skjønn.

Mer enn lite inngripende

Hvis vi ser spesifikt på den videre myndighetsoverføringen som ligger i fjerde energipakke, i forhold til det som per i dag er inntatt i EØS-avtalen, taler vektskålen for at dette er mer enn «lite inngripende». Til grunn for denne vurderingen er beslutningskjeden ACER-ESA-RME som innebærer at det treffes vedtak med direkte

virkning i Norge og at myndighetsoverføringen derfor ikke er rent folkerettslig.

Norge deltar uten stemmerett i ACER, og har dermed ikke likeverdig deltagelse med et EU-land. Alle direktiver og forordninger er utformet av EU, og ikke noe norsk organ får beslutningsmyndighet overfor EU. Det er altså ingen gjensidig myndighetsoverføring. Myndighetsoverføringen er avgrenset til energiområdet, men dette er et viktig samfunnsområde, med stor betydning både for næringsliv og innbyggere. Energiområdet er nært knyttet til samfunnsikkerhet og er politisk sensitivt. Vedtak angående for eksempel kapasitetsreserver i strømmettet har ikke bare konsekvenser for de direkte involverte aktørene, men vil også påvirke strømprisen for industri og husholdninger over hele landet.

Det følger av EØS-loven § 2 at gjennomført EØS-regelverk har forrang foran andre lover og forskrifter. Innenfor denne rammen er det vanskelig å se at Norge har særlige muligheter til å avbøte uheldige virkninger som måtte oppstå på grunn av myndighetsoverføringen, uten å måtte gå i en forhandlingssituasjon med EU.

Betydelig bøteleggingsmyndighet

Den retten ESA i dag har til å kreve utlevering av informasjon og å ilegge bøter ved brudd på informasjonsplikten blir utvidet. Med elektrisitetsforordning 743/2019 gjelder informasjonsplikten all informasjon som er nødvendig for å håndheve forordningen, mens det tidligere har vært avgrenset til håndheving av enkeltbestemmelser. ESA skal kunne kreve at norske myndigheter gir all nødvendig informasjon, og hvis ikke kan ESA kreve informasjonen direkte fra de involverte foretakene i Norge (artikkel 65). Hvis et foretak gir feil eller ufullstendig informasjon kan ESA gi bøter på opptil 1 prosent av årsomsetningen (artikkel 66(2)). Henrik Bjørnebye skriver om dette:

«Tatt i betraktning at Lovavdelingen uttrykte tvil om konklusjonen allerede i 2004, og at informasjonsplikten senere har blitt vesentlig utvidet, er det etter mitt syn ikke gitt at myndighetsoverføringen slik den er regulert i elforordning 2019/943 vil være å anse som «lite inngripende» etter Grl. § 26.»¹¹

I tillegg gis også RME en bøteleggingsmyndighet i det reviderte elmarkedsdirektivet (2019/944, artikkel 59(3)). RME kan ilegge

bøter til strømselskap i Norge som ikke følger direktivet, vedtak fra RME eller ACER. En bot kan være opptil 10 prosent av selskapets årlige omsetning. I og med at RME er en forlengelse av EUs forvaltningsapparat på energiområdet, som skal effektivisere ACERs vedtak og ikke kan instrueres av norske myndigheter, må også denne bøteleggingsmyndigheten anses som en myndighetsoverføring.

Noter

- 1 Morten Harper: «Hva sier Høyesterett i ACER-dommen?», 09.11.2023, <https://neitileu.no/aktuelt/hva-sier-hoyesterett-i-acer-dommen>
- 2 Stortinget 30.09.2024, «Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes, Marie Sneve Martinussen og Sofie Marhaug om endring i §§ 115 og 26 (om å avklare terskelen for suverenitetsavståelse)», <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Grunnlovsforslag/2023-2024/dok12-202324-009/>
- 3 Se Vett 3 2020 *Skal EU styre strømmen?*, Nei til EU 2020.
- 4 Klassekampen 29.01.18.
- 5 ESA 24.04.2023, <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-takes-decision-inclusion-norway-electricity-capacity-calculation-regions:nb>
- 6 ESA 13.02.2025, <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-takes-technical-decision-measures-improve-hedging-possibility-electricity:nb>
- 7 Henrik Bjørnebye: *Hva betyr EUs ren energi-pakke for Norge*, utgitt av Norsk klimastiftelse som rapport nr. 03/2020.
- 8 Ibid. side 27.
- 9 Ibid. side 26.
- 10 Morten Harper: «Løven i Ljubljana», 13.03.2023, <https://neitileu.no/aktuelt/loven-i-ljubljana>
- 11 Bjørnebye 2020, side 9.

Industri, strømpriser og kraftpolitikk

EUs fjerde energipakke setter norsk industris konkurransefortrinn i fare. Den vil føre til økte strømpriser gjennom en europeisk kraftpolitikk som setter markedshensyn først.

Av Alexander Fossen Lange

Tilgangen til billig, norskprodusert og fornybar vannkraft har vært et konkurransefortrinn norsk industri har nytt godt av i over 100 år. I dag ligger produksjonskostnaden for strømmen i gjennomsnitt på 12 øre per kWh, noe som setter norske kraftprodusenter i en særstilling i europeisk sammenheng. En tettere integrasjon mot det europeiske energimarkedet i regi av EU vil dermed få store konsekvenser for norsk industri, og bidra til at industrien står i fare for å bli utkonkurrert.

Den norske integrasjonen mot EUs energimarked er en pågående prosess som har skjedd og skjer i flere steg. Det interne norske kraftmarkedet ble liberalisert den 1. januar 1991 som følge av innføringen av den såkalte Energiloven av 1990. Den mest omfattende integrasjonen mot EUs indre kraftmarked skjedde på sin side i 2018, da Stortinget vedtok tilslutning til EUs tredje energipakke, og dermed også tilslutning til EUs energiunion. Målet for denne unionen er å sørge for fri flyt av energi over landegrensene i EUs indre marked.¹ En viktig del av Norges tilslutning er medlemskapet i EUs energibyrå ACER, som har som oppgave å føre tilsyn over at EU-regelverket blir fulgt.²

EUs fjerde energipakke gir ACER mer makt, og legger gjennom sine fire direktiver og fire forordninger opp til en enda tettere integrasjon mot EUs energimarked. Ap-regjeringen planlegger per nå ikke å innføre mer enn tre av direktivene, men av disse er særlig det reviderte fornybardirektivet svært problematisk av flere grunner for norsk industri. Det er også gode grunner til å anta at resten av pakka vil kunne bli innført i Norge ved et senere tidspunkt, noe som i sin tur vil innebære enda mer import av europeiske kraftpriser til Norge gjennom utenlandskabler.



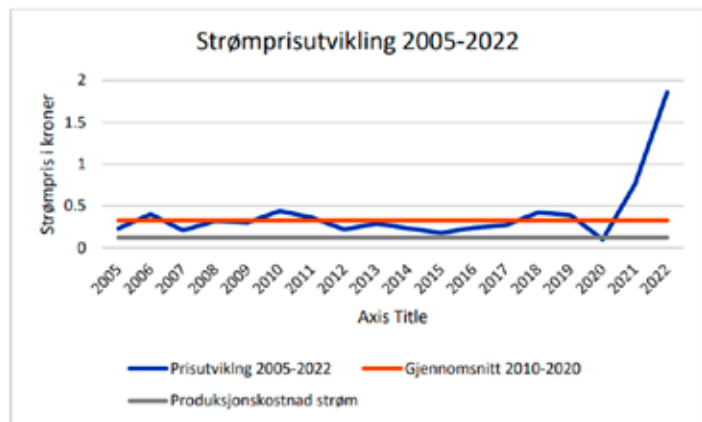
Norsk aluminiumsproduksjon: Norsk Hydro i Sunndal. (Foto: Harald M. Valderhaug/Norsk Hydro, CC BY NC SA 2.0, SNL.)

Høyere strømpriser og norsk industri: Et overblikk

De lave strømprisene i Norge har vært et særlig viktig konkurransefortrinn for kraftforedlende industri, som også kan omtales som kraftkrevende industri. Her er forbruket av kraft høyt i forhold til verdien av den produserte varen, som for eksempel kan være papirmasse, kjemiske råvarer eller metaller. For bedrifter innen denne industrien utgjør kraftkostnadene 20 til 50 prosent av de totale utgiftene.³

Med sine eksportinntekter på 200 milliarder kroner i året, som utgjør omtrent halvparten av Norges samlede eksport av industriprodukter, utgjør denne industrien en økonomisk bærebjelke i det norske samfunnet. Industrien sysselsetter cirka 17 000 mennesker direkte, og genererer også ytterligere 40 000 arbeidsplasser i lokalsamfunnene der industrien befinner seg. Dette illustrerer dens fundamentale betydning for industristedene, som gjerne er mindre steder i distriktene. Ett eksempel er Sunndalsøra, der Norsk Hydro sysselsetter 700 mennesker i en samlet arbeidsstyrke på 4 000.⁴

Per i dag er strømprisen for industrien i stor grad knyttet til fastprisavtaler, noe som betyr at de aller fleste bedriftene har vært skånet mot de høye strømprisene vi har sett de siste årene. Konsekvensene av høyere strømpriser har imidlertid vist seg allerede, blant annet gjennom at det har blitt mer lønnsomt for bedrifter, for eksempel Norsk Hydro, å selge krafta videre nedover i Europa enn å



Strømprisen: Prissmitte gjennom tilkoblingen til et europeisk energimarked og EUs energiunion. (Hentet fra Isak Lekve og Ali Esbati, *Strøm som fellesgode eller markedsvare? Statusoppdatering for strømpriskrisen og konsekvenser av EUs fjerde energimarkedspakke*, DeFacto-rapport 3:2024, side 15.)

oppretholde industriproduksjonen. Selv om det på én side kan ses på som udramatisk at bedrifter kan tjene penger på en annen måte, er det på ingen måte positivt at industriproduksjon avvikles med tanke på dens samfunnsmessige betydning, for eksempel knyttet til sysselsetting.

Industrien vil støte på eksistensielle problemer når fast-pris-avtalene går ut. DeFacto har anslått at en strømprisøkning på bare 10 øre per kWh vil sette opp mot 5 000 arbeidsplasser i fare. Forskjellen på gjennomsnittlig strømpris i perioden 2010–2020 og 2021 og 2022 er henholdsvis 43 og 153 øre.⁵ Slike strømpriser vil bety kroken på døra for store deler av industrien. I en slik situasjon er det også svært begrenset hva den norske staten kan gjøre for å berge bedriftene, da EØS-avtalen forbyr næringsstøtte.⁶

Fornybardirektivet som en trussel mot norsk industri

En viktig del av EUs fjerde energipakke er en revidert versjon av det såkalte fornybardirektivet. Fornybardirektivet har vært pålagt Norge gjennom EU allerede, nærmere bestemt etter at den første utgaven av direktivet ble vedtatt i unionen i 2001 og videre etter den første revisjonen i 2009.

Fornybardirektivet truer de heldige forutsetningene for norsk industri. Dette gjør det primært gjennom videreføringen og styrkingen av den såkalte opprinnelsesgarantiordningen. Denne

ordningen er det gjort utførlig rede for i neste kapittel, men kort sagt dreier det seg om en ordning der norske industribedrifter vil se seg nødt til å betale for å bevise at produsentene de kjøper krafta si fra produserer en viss mengde fornybar kraft i året. Mens dette kan gi mening for europeiske bedrifter som har vært vant til å kjøpe ikke-fornybar kraft, virker det kun fordyrende for norsk industri.

Kraftkablernes følger for strømprisen

EUs fjerde energipakke berører også i stor grad reguleringen av eksport og import av kraft, særlig gjennom elektrisitetsforordningen og det reviderte elmarkedsdirektivet. På grunn av varierende nedbør har eksport og import av kraft lenge vært en naturlig og nødvendig del av norsk energipolitikk, og dette er bakgrunnen særlig for nettforbindingene til Sverige som har eksistert siden 1950-tallet og kraftkablene til Nederland.

Utenlandskablene til Storbritannia og Tyskland har imidlertid bydd på problemer. Kablernes høye kapasitet på 1400 MW bidrar til høyere strømpriser i Norge som står mer i stil med de høye prisene i Europa.⁷ Det kan ikke herske noen tvil om at kablene har ført til høyere strømpris i Norge, både for næringslivet og for husholdningene. Mens husholdningene nå blir gjenstand for en ny strømstøtteordning fra den norske regjeringens side, er industrien imidlertid utelatt her. EØS-avtalen står i veien for såkalt konkurransevridende støtte til næringslivet.

EUs fjerde energipakke vil føre til at norske strømpriser blir enda høyere og likere de europeiske. Den legger opp til at det skal være vanskeligere å begrense den høye kapasiteten i kablene, noe som vil føre til økt krafteksport for Norges del. Kraftflyten skal reguleres av retningslinjer og såkalte nettverkskoder som forberedes av ACER og vedtas av EU-kommisjonen. Ifølge elektrisitetsforordningen skal minst 70 prosent av kapasiteten i utenlandskablene settes til rådighet for markedet.⁸ På toppen av dette kommer artikkel 11 i EØS-avtalen, som forbyr regulering av import og eksport.⁹

Utenlandskablene inngår som en del av EUs såkalte nettutviklingsplan, som Norge vedtok å følge som en del av EUs tredje energipakke. Dette innebærer en tiårsplan for nettutvikling (TYNDOP) og en plan for såkalte prioriterte prosjekter (Projects of Common Interest, PCI). Et slikt prosjekt kan for eksempel være en fremtidig utenlandskabel mellom Norge og kontinentet.

Norsk industri og energipolitikk passer ikke inn i EU-systemet

Norsk industris konkurransefortrinn og samfunnsnytte har vært bygget på at kraftutvekslingen med utlandet har vært under politisk kontroll. Nærheten til billig, fornybar kraft har vært bærebjelken for det politiske rammeverket rundt markedet. Alt dette trues nå, og i enda større grad enn tidligere, av den omfattende integrasjonen mot det europeiske energimarkedet som EUs fjerde energipakke innebærer.

Integrasjonen bærer mye preg av overstyrende og byråkratiske kontrollmekanismer fra EU sin side, særlig gjennom at ACER får enda mer makt, samtidig som at utviklingen går i retning av å være enda mer markedsstyrt enn tidligere. Det er en kjensgjerning at det nasjonale norske energimarkedet skiller seg vesentlig fra det øvrige europeiske, og at hovedkonkurrentene til norsk kraftkrevende industri først og fremst ligger på andre kontinenter.

Dette bør i seg selv være nok til å tilsi at Norges energipolitikk ikke er kompatibel med en europeisk politikk der strømmen settes på børs. EUs energipolitikk vil i praksis gjøre det dyrere for norske industribedrifter å bruke lokal og fornybar kraft i sin produksjon. Økt makt til ACER vil føre til at det vil være vanskelig å sette en stopper for utviklingen.

Noter

- 1 Roar Eilertsen, *EUs energiunion og norsk tilknytning til ACER?*, DeFacto-rapport 1:2018, side 4.
- 2 «ACER-forordningen», EØS-notat, regjeringen, <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2017/mars/acer-forordningen/id2542411/>, besøkt 24.03.2025.
- 3 Isak Lekve og Ali Esbati, *Strøm som fellesgode eller markedsvarer? Statusoppdatering for strømpriskrisen og konsekvenser av EUs fjerde energimarkedspakke*, DeFacto-rapport 3:2024, side 20.
- 4 Ibid., side 27.
- 5 Ibid., side 22.
- 6 «EØS-avtalen artikkel 61 (statsstøtte) - TEUV artikkel 107», Lovdata Europalov, <https://europolov.no/eos-artikkel/eos-avtalen-artikkel-61-statsstotte-teuv-artikkel-107/id-6926>, besøkt 24.03.2025.
- 7 *Norges behov for utenlandskabler og utbygging av kraftnett*, Stortingets utredningsseksjon, 24.01.2022, side 2-3.
- 8 *70 prosent tilgjengelig handelskapasitet i mellomlandsforbindelsene*, Stortingets utredningsseksjon, 07.04.2022, side 3.
- 9 «EØS-avtalen artikkel 11 (kvantitative restriksjoner) - TEUV artikkel 34», Lovdata Europalov, <https://europolov.no/eos-artikkel/eos-avtalen-artikkel-11-kvantitative-restriksjoner-teuv-artikkel-34/id-6877>, besøkt 24.03.2025.

Opprinnelsesgarantiordningen

EUs opprinnelsesgarantiordning har satt norsk industri i en prekær situasjon der den må ta støytten for ikke-fornybar kraftproduksjon i Europa.

Av Alexander Fossen Lange

En viktig del av EUs energipolitikk siden årtusenskiftet er den såkalte opprinnelsesgarantiordningen. Dette er en merkeordning som går ut på at strømleverandører og -kunder kan betale kraftprodusenter for å forsikre seg om at andelen fornybar kraft som produseres er lik den mengden kraft kunden bruker. Opprinnelsesgarantier skal dermed stimulere til fornybar kraftproduksjon. Én opprinnelsesgaranti tilsvare 1 MWh strøm og gjelder for ett år, og leverandører av garantiene godkjennes for fem år av gangen.¹

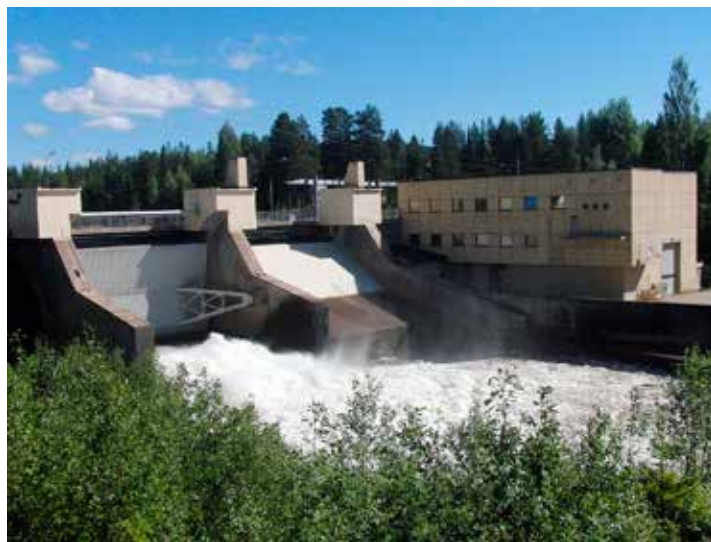
Alle kraftleverandører i EU er pålagt å informere sine kunder om hvordan strømmen de har levert er produsert gjennom en såkalt varedeklarasjon. Dette har de vært forpliktet til siden 2009 som følge av EUs el-direktiv.²

Norge har gjennom EØS vært pålagt opprinnelsesgarantiordningen siden 2004. Opprinnelsesgarantiordningen er en sentral del av fornybardirektivet i EUs fjerde energipakke, der det er blitt revidert.

EUs fjerde energipakke har de siste årene vært et omdiskutert tema i norsk politikk, og førte til at Senterpartiet gikk ut av regjeringen i januar 2025. På tross av å være såpass omstridt, ligger fornybardirektivet i EUs fjerde energipakke an til å bli tatt inn i EØS-avtalen. Dette er uheldig og problematisk av flere grunner.

Problemene med opprinnelsesgarantiordningen

Siden energimiksen i EU består av både fossile og fornybare energikilder, har det ikke vært mulig, og heller ikke meningen, å knytte opprinnelsesgarantiene direkte til den krafta som faktisk leveres og brukes i forlengelsen av dem. Om en kunde kjøper én opprinnelsesgaranti, innebærer ikke garantien at den 1MWh med kraft som faktisk ender opp i kundens strømuttak stammer fra en fornybar



Garantert fornybar: Lutufallet kraftverk i Trysilelva.
(Foto: PeltonMan, CC BY-SA 3.0, Wikimedia Commons.)

energikilde. Den forplikter bare kraftprodusenten til å produsere 1MWh fornybar kraft – uavhengig av hvor strømmen går til slutt. Dette gjør at en opprinnelsesgaranti i essens er et finansobjekt. Den er et verdipapir som kan selges videre og spekuleres i.

Opprinnelsesgarantiordningen og norsk industri

Opprinnelsesgarantiordningen har vist seg å være lukrativ for norske kraftprodusenter. Siden de nesten utelukkende produserer fornybar energi, er det europeiske markedet av strømleverandører og -kunder en gavepakke til dem når det gjelder salg av opprinnelsesgarantier.

Ifølge Hafslunds årsrapport fra 2023, ga opprinnelsesgarantiene da selskapet inntekter på 800 millioner kroner.³ De samlede inntektene hos norske kraftprodusenter er anslått til rundt seks milliarder kroner dette året.⁴

Disse enorme inntektene har vært viktige for de kommunene som eier offentlige vannkraftverk. Like fullt illustrerer dette at ordningen ikke passer norske forhold. Opprinnelsesgarantier er myntet på et europeisk marked der energimiksen inneholder et betydelig innslag av ikke-fornybare energikilder. I Norge tas det med rette for gitt at strømmen kommer fra fornybare energikilder. Dermed

gir det liten mening for norske kraftkunder å betale ekstra for en opprinnelsesgaranti.

Dette er den viktigste bakgrunnen for at det i mange år har eksistert en bred og klar motstand mot opprinnelsesgarantiordningen i norsk industri. Industrien har støtet på problemer fordi opprinnelsesgarantier ses som nødvendig dokumentasjon på at industriproduksjonen er utslippsfri. Det er helt opplagt at dette er tilfellet i norsk industri også uten en opprinnelsesgarantiordning. Norsk industri taper et naturlig konkurransefortrinn når de likevel må bevisse det.

For norske industribedrifter er opprinnelsesgarantier i utgangspunktet nemlig helt meningsløst å bruke penger på. De medfører bare en unødvendig ekstra kostnad. Som følge av geografisk nærhet til kraftproduksjonen, er det norske bedrifter som i stor grad faktisk bruker den fornybare krafta som produseres i Norge. De havner nå i en skvis selv om de produserer med fornybar kraft helt uavhengig av opprinnelsesgarantiordningen. Andre europeiske strømkunder kan på sin side kjøpe seg til god samvittighet mens norske kraftprodusenter tjener seg rike på det. Norske industribedrifter må i praksis ta støytten, gjennom økte kostnader, for ikke-fornybar kraftproduksjon i EU i stedet for at ordningen faktisk fører til en reell omstilling til fornybare energikilder i unionen.

Opprinnelsesgarantiordningens framtid

Opprinnelsesgarantiordningen utvides i det reviderte fornybardirektivet i EUs fjerde energipakke. I tillegg til å omfatte elektrisitet, skal ordningen nå også omfatte andre fornybare energikilder som hydrogen og biogass.⁵ Den ser også ut til å få en større plass i EUs overordnede klimastrategi Fit for 55, som ble vedtatt i 2023 og legger opp til at opprinnelsesgarantier skal få en større rolle i kraftavtaler.

Dette viser at opprinnelsesgarantiordningen er kommet for å bli for EUs vedkommende. Ulempene ordningen fører til for norsk industri tilsier imidlertid at den må avskaffes i Norge. Norske myndigheter kan ikke akseptere at ordningen sementeres og utvides gjennom en implementering av fornybardirektivet i EUs fjerde energipakke. Norske myndigheter har ved flere anledninger lovet å skrote ordningen, først under den blå-blå regjeringen i 2016 og deretter i Hurdalsplattformen i 2021. Nå er det på høy tid at dette faktisk gjøres.

Noter

- 1 Fornybar Norge, «Fakta om opprinnelsesgarantier», <https://www.fornybarnorge.no/tall-og-fakta/sporsmal-og-svar/hvorfor-har-vi-opprinnelsesgarantiordningen-i-norge/>, besøkt 13.03.2025.
- 2 Norsk institutt for bærekraftsforskning, «Opprinnelsesgarantier for biogass i Norge», https://norsus.no/wp-content/uploads/OR-32.21_-Opprinnelsesgarantier-for-biogass.pdf, besøkt 13.03.2025.
- 3 Hafslund, «Årsrapport 2023», https://aarsrapport2023.hafslund.no/wp-content/uploads/sites/2/2024/03/Hafslund-Arsrapport-2023_full-rapport.pdf, besøkt 13.03.2025.
- 4 Halvard Haukeland Fredriksen, «Norge tjener milliarder på opprinnelsesgarantier – men ordningen kan koste oss dyrt», <https://www.altinget.no/eu/artikkel/norge-tjener-milliarder-paa-opprinnelsesgarantier-men-ordningen-kan-koste-oss-dyrt>, besøkt 13.03.2025.
- 5 Regjeringen, «Spørsmål og svar om fornybardirektivet», https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/eueos_og_energi/sporsmal-og-svar-om-fornybardirektivet/id3047839/, besøkt 13.03.2025.

Flaskehalsen peker på ACER

EUs fjerde energipakke vil ytterligere strupe mulighetene for å redusere nettleia ved hjelp av flaskehalsinntekter.

Av Jan R. Steinholt

En av forutsetningene da Stortinget våren 2018 vedtok EUs tredje energipakke var at flaskehalsinntekter fortsatt skulle kunne brukes til å redusere nettleia. Flere energiministre har både den gang og siden insistert på at disse inntektene i sin helhet kan brukes til formålet.

Problemet er at en av forordningene i denne «pakka» – grensehandelsforordningen (714/2009) – ikke tillater bruk av flaskehalsinntektene etter forgodtbefinnende. EU-forordninger som tas inn i norsk lov gjennom EØS-avtalen skal gjengi forordningen ordrett, uten rom for tilpasninger.

Handler om milliarder

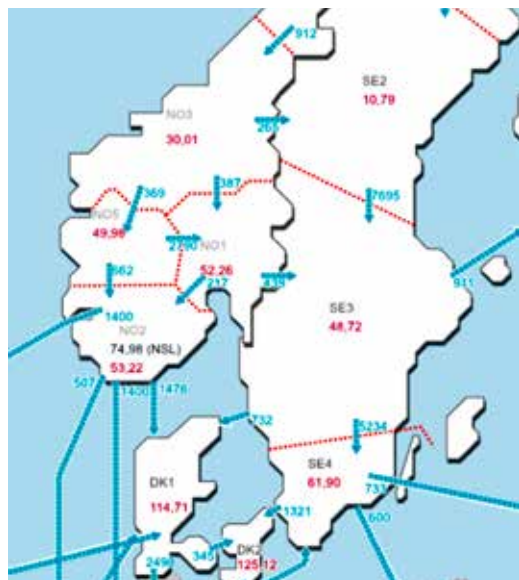
Bare i januar 2025 tok Statnett inn over 1,7 milliarder kroner i flaskehalsinntekter på kraftforbindelsene i Norge og mot utlandet. Ikke siden september 2022 har flaskehalsinntektene vært høyere. I ekstremåret 2022 var flaskehalsinntektene på nær 22 milliarder kroner, i 2024 lå de på under halvparten (10,3 milliarder). Av dette stammer 2,2 milliarder kroner fra mellomlandsforbindelsen til England og 1,6 milliarder fra kabelen til Tyskland.¹

Disse inntektene oppstår som følge av «propper» i systemet, eller flaskehalser, som begrenser strømflyten fra et lavprisområde til et høyprisområde i andre enden av forbindelsen. Dette skaper i perioder store differanser i kraftprisene i de respektive budsonene, og denne differansen ligger til grunn for beregning av flaskehalsinntektene.

Redusert nettleie er et sistevalg

Reguleringsmyndigheten for Energi (RME) passer på at Statnett

Jan R. Steinholt er tidligere politisk rådgiver i Nei til EU og nå medlem av Kraftgruppa i Oslo Nei til EU.



Strømmer sørover: Eksempel på kraftflyten i Norden 26. februar 2025. (Grafikk: Statnett.no)

etterlever kravene som grensehandelsforordningen i tredje energipakke lister opp. RME presiserer at inntektene fra utenlandsforbindelsene etter artikkel 16 nr. 6 skal brukes slik:

«a) Som garanti for at den tildelte kapasiteten faktisk er tilgjengelig, og/eller

b) Til nettinvesteringer som bevarer eller øker samkjøringskapasitetene, særlig i nye forbindelsesledninger.

Dersom inntektene ikke kan benyttes effektivt til disse formålene, kan de benyttes som en inntekt som RME skal ta i betraktning når vi godkjenner metoden for beregning av nettariiffer og/eller fastsettelse av nettariiffer. En slik bruk krever godkjenning fra RME. Resten av inntektene skal settes på en separat internkonto inntil de kan benyttes til formålene fastsatt i første ledd bokstav a) og b).»⁴

Det vil si at å bruke flaskehalsinntektene til å redusere nettleia er et *sistevalg*. Inntektene kan heller ikke brukes til å bygge ut strømmettet der det i dag ikke er tilstrekkelig kapasitet (jf. Riksrevisjonens kritikk⁵), med mindre slik utbygging samtidig øker «samkjøringskapasiteten» mot utlandet.

Flaskehalsinntekter

Flaskehalsinntekter oppstår når etterspørselen støter an mot kapasitetsbegrensninger i overføringsnettet mellom to områder (for eksempel mellom Norge og Sverige). Disse begrensningene skaper prisforskjeller mellom områdene, og nettselskapene tjener penger på å auksjonere bort overføringskapasiteten til markedsaktører.

Eksempel: Hvis kraftprisen i Norge er 60 øre/kWh og i Sverige 100 øre/kWh, kan systemoperatørene tjene på å selge overføringskapasiteten til markedsaktører som ønsker å overføre kraft fra Norge til Sverige. Prisforskjellen i dette eksemplet ($100 - 60 = 40$ øre/kWh) utgjør flaskehalsinntektene. De blir delt likt mellom norske Statnett og Svenska Kraftnät.

Prosessen forutsetter et tett samspill mellom kraftbørser (NEMO-er) og systemoperatørene (som Statnett). Beregningene er helautomatisert ved hjelp av priskoblingsalgoritmene i systemet PCR EUPHEMIA som etter ren markedslogikk fordeler kapasitet etter tilbud og etterspørsel fra dag til dag og time for time. Fra juni i år (2025) foretas kalkulasjonene hvert kvarter for å utnytte nettkapasiteten og prismekanismene maksimalt.²

De tidligere sikkerhetsmarginene i nettet er nå kraftig redusert for optimal utnyttelse, selv om dette øker risikoen for såkalte blackouts. En rekke systemfeil etter innføring av flytbasert markedskobling i Norden, har fått det nordiske koordineringssenteret RCC til å øke sikkerhetsmarginene noe.³

Innstramming med fjerde energipakke

Den nyere grensehandelsforordningen i fjerde energipakke (elektrisitetsforordningen 2019/943) legger enda strammere føringer og innskjerper rapporteringsplikten. Det blir presisert at utbygging, forbedring og optimalisering av linjenettet har førsteprioritet (artikkel 19).

Først når dette målet er nådd «på tilfredsstillende vis», kan resterende flaskehalsinntekter «tas med i betraktning» av reguleringsmyndigheten når den beregner og/eller fastsetter nettarriffen. Overskytende inntekter skal settes inn på en separat konto i påvente av at de kan brukes til de prioriterte formålene

nevnt foran. Det er RME og i siste instans energibyrået ACER som vurderer om formålene er «tilfredsstillende ivarettatt».

Et utfyllende krav i er at inntektene skal brukes til å «optimalisere bruken av eksisterende mellomlandsforbindelser» (artikkel 19.2). Denne bestemmelsen kan bli vendt imot en eventuell norsk beslutning om ikke å fornye og oppgradere to av de fire Danmarkskablene over Skagerrak.

Skyggeregnskap

Om et begrenset beløp unntaksvis brukes til å redusere nettleie, krever det godkjenning fra RME og i siste instans fra energibyrået ACER.

I sin årlige rapportering til RME opererer Statnett med det de kaller et «skyggeregnskap». RME har siden 2020 verifisert Statnetts rapport, sist for 2023. Av godkjenningsbrevet fra RME framgår det at vel 4 milliarder i inntekter på utenlandsforbindelsene til Danmark, Sverige, Nederland og Tyskland har gått med til kostnader relatert til nye og gamle nettinvesteringer og kjøp av reserver. De spesifiserte postene gjengitt fra rapporten tilsier ikke at noen av disse midlene er brukt til å redusere nettleien.⁶

Enn så lenge mener Statnett og RME at de balanserer innafør rapporteringskravene. Det kan bli en vanskeligere øvelse med den reviderte forordningen i fjerde energipakke. For her er rapporteringskravene enda strengere. Hvis flaskehalsinntekter er benyttet ved beregning av nettleie, skal den årlige rapporten til RME og ACER gjøre rede for hvordan Statnett oppfylte prioriteringene om utbygging og sikring av økt overføringskapasitet.

Midlertidig forskrift

I 2022 innførte Energidepartementet en midlertidig forskrift⁷ om bruk av flaskehalsinntekter. Den var – selvsagt – ført i pennen av RME. Forskriften skulle dempe virkningene av høye strømpriser ved å bremse opp for økt nettleie. Varigheten var opprinnelig ut 2023, siden er den utvidet til å gjelde ut 2025.

Den midlertidige forskriften slår fast at formålet er «å etablere en midlertidig ordning for omfordeling av flaskehalsinntekter mellom budområder internt i Norge og fra mellomlandsforbindelsen til Storbritannia fra Statnett SF til regionale og lokale nettselskaper for å redusere sannsynligheten for økt nettleie på grunn av høye kraftpriser».

Elektrisitetsforordningen i fjerde energipakke, artikkel 19.2

1. [...] Fremgangsmåten for fordeling av disse inntektene kan revideres av reguleringsmyndighetene og skal verken vri tildelingsprosessen til fordel for en part som ber om kapasitet eller energi, eller minske incentivet til å redusere kapasitetsbegrensninger.

2. Følgende formål skal prioriteres ved fordeling av inntekter som følge av tildeling av overføringskapasitet:

- a) sikre tilgjengeligheten av tildelt kapasitet, inkludert kompensasjon for bindende kapasitet, eller
- b) opprettholde eller øke overføringskapasiteten ved å optimalisere bruken av eksisterende mellomlandsforbindelser gjennom samordnede, avhjelpende tiltak der det er hensiktsmessig, eller dekke kostnader som følge av nettinvesteringer som er relevante for å redusere kapasitetsbegrensninger på mellomlandsforbindelser.

3. Når de prioriterte målene fastsatt i punkt 2 er tilfredsstillende oppnådd, kan inntektene brukes som inntekter som skal tas i betraktning av reguleringsmyndighetene når de godkjenner metoden for beregning av nettariffer eller for fastsettelse av nettariffer, eller begge deler. Resten av inntekten skal settes inn på en egen internkonto inntil den kan brukes til de formål som er nevnt i punkt 2.

I klartekst betyr dette at de formidable flaskehalsinntektene fra mellomlandsforbindelser til EU-land, som Tyskland eller Danmark, *ikke* omfattes av forskriften.

Metodologi på trappene

ACER vedtok i desember 2022 en oppdatert rekommandasjon (anbefaling) angående bruken av flaskehalsinntekter.⁸ Dette var midt under den heftigste strømpriskrise. Rekommandasjonen viser til bestemmelser i den reviderte ACER-forordningen (2019/942) i fjerde energipakke.

Blant påleggene er at systemoperatørene allerede *året i forveien* skal melde inn hvordan de har tenkt å bruke flaskehalsinntektene for kommende år. Det er med andre ord ikke nok at de rapporterer i ettertid. En hovedbegrunnelse er at dette skal forebygge at nye mellomlandsforbindelser blir utsatt på grunn av manglende nasjonal nettutbygging til tilknytningspunktene (fortalen punkt 9). Reguleringsmyndighetenes rapportering skal strømlinjeformes etter et fastlagt detaljert skjema.

Hvis Norge innfører fjerde energipakke vil følgelig Statnett og RME få problemer med å videreføre sin litt omtrentlige rapporteringspraksis.

Flytbasert markedskobling gir tapte inntekter

Flytbasert markedskobling er en metodologi som følger av CACM-forordningen, eller Kapasitetsforordningen.⁹ Den er hjemlet i grensehandelsforordningen og fulgte med på lasset to år etter at Stortinget innlemmet tredje energipakke i EØS. Også CACM påvirker flaskehalsinntektene på forskjellige måter.

Med flytbasert markedskobling og innføring av Regionale koordineringssentra (RCC) blir strømflyten «optimalisert» for regionen som helhet, hvilket overstyrer den normale strømflyten mellom to naboland. En av effektene er at eksporten kan gå i «tunnel» tvers gjennom et tredjeland. Det vil si at strøm flyter gjennom et område med *lavere* pris enn startpunktet og videre til et område med *enda høyere* pris enn startpunktet.

Strøm fra NO1 (Østlandet) flyter for eksempel gjennom områder med lavere pris i Sverige (SE3) for å nå et høyprisområde i Danmark (DK1), selv om dette bryter med «vanlige» markedsprinsipper.

Kunstige flaskehalser og negative flaskehalsinntekter oppstår fordi Statnett i vårt eksempel må betale Svenska Kraftnät for å dekke tapene prisområde SE3 pådrar seg ved å bli «overfylt» med billigere strøm fra NO1, mens DK1 trekker strømmen videre.

Dette er et nettotap for Statnett, men det bokføres som en negativ flaskehalsinntekt. Statnett følger dette fordi alle nordiske systemoperatører unntatt Statnett allerede er underlagt EUs fjerde energipakke.

Noter

- 1 Statnett.no, <https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/tariff/flaskehalsinntekter-2024-2023-2022-og-2021.pdf>

- 2 Statnett.no 20.12.2024, <https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/nyhetsarkiv/15-minutters-tidsoppløsning-i-energimarkedene-kommer-18.-mars-og-11.-juni>
- 3 Nordic RCC 24.01.2025, <https://nordic-rcc.net/updatesnewsletters/>
- 4 NVE 21.05.2024, https://www.nve.no/media/17092/202406529-2-rme-verifiserer-statnetts-bruk-av-flaskehalsinntekter-i-2023-4921438_4_0.pdf
- 5 Riksrevisjonens rapport av 18. mars 2025, <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/kapasiteten-i-stromnettet/>
- 6 NVE 21.05.2024, https://www.nve.no/media/17092/202406529-2-rme-verifiserer-statnetts-bruk-av-flaskehalsinntekter-i-2023-4921438_4_0.pdf
- 7 Midlertidig forskrift om bruk av flaskehalsinntekter, FOR-2022-10-27-1806.
- 8 ACERs rekommandasjon 20.12.2022, https://www.acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Recommendations/ACER_Recommendation_01-2022_to_the_NRAs_on_the_Use_of_Congestion_Income.pdf
- 9 Kommisjonsforordning 2015/1222 av 24. juli 2015 om fastsettelse av retningslinjer for kapasitetstildeling og flaskehalsåndtering.

Miljø: Klima og naturvern

EUs fjerde energipakke er dårlig nytt både for norsk klimaomstilling og naturvern.

Av Alexander Fossen Lange

EUs fjerde energipakke blir også omtalt som «ren energi-pakken», noe som illustrerer hvor sentralt energipolitikken står i EUs arbeid for å nå sine klimapolitiske mål. Energisektoren står i dag for hele 70 prosent av utslippene i unionen, noe som gjør at økt fornybar kraftproduksjon og energieffektivisering ses på som grunnleggende virkemidler for å kutte utslippene.

Rammeverket for EUs klimapolitikk finnes i den såkalte *European Green Deal*, som ble vedtatt i 2020. Unionen har i dag satt seg mål om å kutte utslippene med 55 prosent og oppnå en fornybarandel innenfor energiproduksjonen på 42,5 prosent innen 2030.¹ Et vesentlig element i EUs politikk er målet om fri flyt av energi over landegrenser som skal følge markedsmekanismene i EUs indre marked.

Norges energimiks skiller seg fundamentalt fra EUs som følge av våre omfattende fornybare vannkraftressurser. Dette betyr at utgangspunktet for norsk klimapolitikk er svært ulikt det som gjelder for EU, og det gjør det grunnleggende problematisk for Norge å tre inn i en markedsstyrt europeisk energi- og klimapolitikk. Denne politikken vil føre til høyere strømpriser i Norge, noe som vil svekke norsk industris konkurransefortrinn og forutsetninger for grønn næringsutvikling. I tillegg byr EUs fjerde energipakke på betydelige problemer i et norsk naturvernperspektiv.

Krafteksport og prissmitte

Norsk industris konkurransefortrinn ligger i nærheten til billig og fornybar kraft. Dette fortrinnet har helt siden 1950-tallet sameksistert med en viss kraftutveksling med andre nordiske land, noe som har vært naturlig og nødvendig i forlengelsen av at nedbør gjør vannkrafttilførselen variabel fra år til år. Svært høy kapasitet særlig i kraftkablene til Storbritannia og Tyskland har imidlertid ført til en til omfattende eksport av kraft, noe som videre har ført til at strømprisene både for norsk industri og norske husholdninger har



Tørrlagt vassdrag: Innsjømagasin i Selbu.
(Foto: Jo Halvard Halleraker, CC BY NC SA 3.0, SNL.)

økt betraktelig.

EUs fjerde energipakke legger tydelig opp til å forsterke drivkreftene bak denne utviklingen. Dette gjør den særlig gjennom den nye elektrisitetsforordningen, som inneholder krav om til enhver tid å opprettholde en kapasitet på 70 prosent i kraftkablene.² Dette vil føre til en sterkere prissmitte fra det europeiske energimarkedet, der det er høyere priser. Både konkurransefortrinnet til norsk industri og forutsetningene for grønn næringsutvikling vil svekkes av høyere strømpriser i Norge. EUs innstramminger av mulighetene for kapasitetsbegrensninger vil i så måte innebære norske baklengsmål i klimapolitikken.

Dette er det naturlig å se i sammenheng med noen prekære sider ved EUs klimapolitikk når det gjelder fossile energikilder. EU-systemet er karakterisert av et omfattende innslag av lobbyvirksomhet fra næringsaktører, og mellom 2016 og 2019 brukte fem olje- og gasselskaper 250 millioner euro på dette inn mot EU.³ Dette må kunne sies å ha gitt resultater når representanter for fossilindustrien inkluderes i unionens ekspertgrupper på energi- og klimaområdet. Olje er ikke nevnt i EUs klimastrategi, og gass ses på som en villet erstatning for kull selv om også dette fører til høye klimagassutslipp. Unionen ser riktignok kun på dette som et overgangstiltak, men dette knyttes like fullt til klimaomstillingen og kan føre til mer politisk press om at gass skal inngå i energiforsyningen også i fremtiden.⁴

Dette har Norge kommet svært godt ut av i et økonomisk perspektiv, og særlig etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022 har norske inntekter fra gasseksport til Europa vært enorme. Like fullt tegner dette i klimapolitikken et urovekkende bilde av EUs avhengighet av gass og satsing på gass som en fortsatt viktig energikilde.

EUs fjerde energipakke er dårlig nytt for norsk naturvern

Blant EUs viktigste virkemidler i arbeidet med å nå en høyere fornybarandel i egen energiproduksjon, finnes en storstilt satsing på utbygging av mer sol- og vindkraft. Energitilførselen herfra er mer variabel enn den fra vannkraft på grunn av kontinuerlig skiftende værforhold.

Økt kraftutveksling mellom Norge og Europa vil med dette tatt i betraktning få konsekvenser for driften av norske vannkraftverk. Nærmere bestemt vil det føre til mer av såkalt effektkjøring av vassdrag. Dette innebærer at vannkraftverk raskt settes til å drives på maksimal effekt for å kompensere for manglende energitilførsel. Flere forskningsprosjekter, blant annet fra Multiconsult, har vist at vannstandsendringene dette fører til kan ha svært negative konsekvenser for fiskelivet i elvene.⁵

Med tanke på norsk naturvern, er det imidlertid spørsmålet om utbygging av landbasert vindkraft som har vakt mest harme i forbindelse med EUs fjerde energipakke. Dette knytter seg til krav i det reviderte fornybardirektivet, der EU krever at konsesjonsbehandlingen for landbaserte vindkraftprosjekter skal ligge på maksimalt to år. Den gjennomsnittlige behandlingstiden for slike prosjekter i Norge er i dag på syv år. Kravet om behandlingstid vil for det første true lokaldemokratiets mulighet til å spille en rolle i vindkraftsaker. For det andre vil det være en større fare for at det vil bli tatt mindre hensyn til naturvern i behandlingen av sakene.

EU er ikke offensive nok i sin politikk for naturvern. På dette området har EU skuffet med et stadig mer utvannet regelverk som går på akkord med Naturavtalen både Norge og EU ble en del av i Montreal i 2022. Mens denne FN-avtalen setter et mål om å restaurere 30 prosent av ødelagt natur, setter EUs naturlov kun et mål på 20 prosent.

Noter

- 1 «Renewable Energy Directive», EU-kommisjonen, https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules/renewable-energy-directive_en, besøkt 20.03.2025.
- 2 «70 prosent tilgjengelig handelskapasitet i mellomlandsforbindelsene», Stortingets utredningsseksjon, 07.04.2022, <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredningsseksjonen/utredningsnotater/2022/notat-om-70-prosent-tilgjengelig-handelskapasitet-i-mellomlandsforbindelsene-2022113.pdf>,
- 3 Freddy André Øvstegård, *Nei til EU: Argumenter for en ny generasjon*, Manifest forlag 2024, side 69.
- 4 Ibid., side 72-75.
- 5 Jo Halvard Halleraker, «effektkjøring (kraftverk)», SNL, https://snl.no/effektkj%C3%B8ring_-_kraftverk, besøkt 20.03.2025; «Miljøkonsekvenser av effektkjøring i regulerte vassdrag – en kunnskapsoppsummering», Multiconsult 2017.

Virkninger av vetoretten

EØS-avtalens vanlige regler om fri varehandel vil fortsatt gjelde hvis Norge sier nei til EUs fjerde energipakke.

Norge har en avtalefestet rett til å avvise nye regler fra EU.

Av Morten Harper

I debatten om EUs fjerde energipakke, som utløste regjeringsskrisen i januar, har blant andre statsminister Støre og energiminister Aasland hevdet at et nei til tre av direktivene ville true norsk eksport og 400 000 arbeidsplasser – ja, sette hele EØS-avtalen i fare¹. Helse- og omsorgsminister Vestre hevder at nei til energidirektivene kan bety at EU ikke vil inngå en helseavtale².

Realiteten er at Norge har en avtalefestet rett til å reservere seg mot nytt regelverk, også kalt vetoretten. EØS-avtalen setter rammer for eventuelle motreaksjoner fra EUs side. Det er ingen krav om begrunnelse for å bruke vetoretten.

To ulike reaksjonsmåter

EU kan reagere på to ulike måter:

- EU kan akseptere at det er visse forskjeller i regulering mellom EU og Norge (og de andre EFTA-landene i EØS, Island og Liechtenstein).
- EU kan reise krav om at den direkte berørte delen av EØS-regelverket suspenderes, altså settes ut av kraft.

I EØS fattes vedtak med enstemmighet. Norge, Island og Liechtenstein samordner sine standpunkt i EFTAs faste komité, som ikke kan godkjenne en ny EU-forordning eller direktiv uten at alle tre landene er enig. Derfor har Norge vetorett mot enhver ny EØS-lov. Det følger av EØS-avtalens artikkel 93 og artikkel 6 i Avtalen om EFTA-statenes faste komité.

Moderat eller ingen motreaksjon

EU kan godta reservasjonen uten noen bestemt motreaksjon. Hensynet til forutsigbarhet for partene og lojalitet til avtalen taler for dette. EØS-avtalens artikkel 3 pålegger en lojalitetsplikt som fastsetter at ingen av partene skal vanskeliggjøre samarbeidet. Det



Direkte berørt: Klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen uttalte i Stortinget 17. april 2024 at det er energireglene i EØS som blir berørt ved et veto mot fornybardirektivet i fjerde energipakke. (Foto: Stortingets Nett-TV.)

taler for at eventuelle reaksjoner fra EU skal rukke minst mulig ved EØS-avtalens innhold og funksjon. Sagt med andre ord: at dagens frihandel skal bestå.

Avklaring gjennom forhandlinger

EU kan ikke iverksette straffetiltak mot Norge på grunn av et veto, men kan sette den delen av EØS-regelverket som er direkte berørt ut av kraft (artikkel 102). Hensikten er å balansere de fordelene som Norge oppnår ved å reservere seg mot det aktuelle direktivet eller forordningen. Avtalens hoveddel og protokollene vil gjelde som før. Reglene om blant annet fri varehandel og forbudet mot anti-dumpingtiltak blir altså uansett ikke berørt.

Alle direktiver og forordninger i EØS-avtalen er systematisert i 22 tematiske vedlegg. Energi er vedlegg fire. Her finner vi blant annet EUs tredje energipakke med ACER-forordningen. Det er EØS-komiteen som avgjør om og hvilken del av avtalen som skal suspenderes. Her er EFTA (Norge, Island og Liechtenstein) og EU likeverdige parter, og et vedtak forutsetter enstemmighet.

I forbindelse med tredje energipakke bekreftet den gangen energiminister Søviknes i et skriftlig svar til Stortinget 5. mars 2018 at det er den direkte berørte delen av EØS-regelverket som eventuelt kan settes ut av kraft. Ministeren skriver videre: «Spørsmålet om hva som er den direkte berørte del av vedlegget er et politisk spørsmål, som ikke kan gjøres til gjenstand for tvisteløsning ved EFTA- eller EU-domstolen.» Med andre ord skal partene finne en løsning gjennom forhandlinger.

I Stortingets spørretime 17. april 2024 ga klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksen et lignende svar: – Dersom partene ikke kommer til enighet, vil den berørte delen av EØS-avtalen midlertidig settes ut av kraft. Den berørte delen vil være EØS-avtalens vedlegg 4 om energi, uttalte ministeren.³

Hva er direkte berørt av energidirektivene?

Alle tiltak og reaksjoner i EØS-samarbeidet er underlagt et proporsjonalitetsprinsipp. Sammen med den tidligere nevnte lojalitetsplikten innebærer dette at «direkte berørt» skal tolkes snevert. Den naturlige forståelsen er å begrense suspensjonen kun til det regelverket som de nye reglene skulle endre eller erstatte. For den fjerde energipakken betyr det at EU bare kan kreve suspensjon av de bestemmelsene som skulle endres eller oppheves i tredje energipakke eller annet energiregelverk inntatt i EØS-avtalen.

For eksempel energieffektiviseringsdirektivet, bygningsenergidirektivet og fornybardirektivet i fjerde energipakke endrer eller erstatter eldre direktiver som finnes i EØS-avtalens energivedlegg. Virkninger av suspensjon må begrense seg til den berørte delen av energivedlegget, og i alle fall ikke gå utover dette vedlegget.

Det er ikke holdepunkter for å hevde at suspensjon av disse direktivene skulle utløse hindringer for fortsatt eksport av varer og tjenester til EU. Uavhengig av EØS-avtalen gir handelsavtalen fra 1973 tollfri eksport av industrivarer mellom Norge og EU. EU har heller ikke hjemmel for å straffe Norge med motreaksjoner på andre områder. Påstander om at veto mot energidirektiver kan bety at EU ikke vil inngå en helseavtale er derfor fri spekulasjon. Det er dessuten gode grunner til at Norge bør søke løsninger for helseberedskapen utenfor EU, med et bredere europeisk og internasjonalt samarbeid.

Uansett om EU skulle kreve suspensjon for deler av energiregelverket, kan norske selskaper fortsatt operere som før i de EU-/EØS-landene man har aktiviteter. Det samme gjelder utenlandske firma som allerede driver energitjenester i Norge. EØS-avtalen skal verne om personer og bedrifters etablerte rettigheter, som det står i artikkel 102:

«Rettigheter og forpliktelser som personer og markedsdeltagere allerede har ervervet i henhold til denne avtale, skal fortsatt bestå.»

Vetoretten er en forutsetning for EØS-avtalen

Vetoretten er en grunnleggende del av handlingsrommet i EØS-avtalen, og var en forutsetning for at Norge kunne inngå EØS-avtalen. Uten vetoretten ville EØS-avtalen være en bred overføring av lovgivningsmyndighet også formelt til EU, en institusjon som Norge ikke er medlem av. Grunnloven § 115 (tidligere § 93) gir ikke hjemmel for slik suverenitetsavståelse til et organ Norge ikke er medlem av. Grunnlovsbestemmelsen krever dessuten av suverenitetsavståelsen skjer på et avgrenset område.

EØS-utredningen fra det regjeringsoppnevnte Eldringutvalget omtaler vetoretten som «en nødvendig sikkerhetsventil og forutsetning» for EØS-avtalen.⁴ Det fastslås at «EØS/EFTA-statene er ikke rettslig forpliktet til å ta ny EU-lovgivning inn i avtalen, selv om denne regnes som EØS-relevant.»

I debatten om energidirektivene har det blitt vist til at det er mange EU-direktiver som venter på å bli innført i EØS. Dette såkalte etterslepet er i januar 2025 omtrent på samme nivå som i 2019, viser tall fra Utenriksdepartementet: 559 rettsakter mot 578 i 2019.⁵ Det er ingen dramatik i dette, tvert imot er det naturlig at Norge og de andre EFTA-landene bruker en del tid på å vurdere nye EU-regelverk før de kan inntas i EØS-avtalen. Som Utenriksdepartementet selv skriver om dette: «Etterslepet kan ikke gå ned til null, og dette er heller ikke et mål. At det finnes et etterslep, er i seg selv ikke problematisk.»⁶

Noter

- 1 E24 29.01.25, <https://e24.no/energi-og-klima/i/254aja/624-saker-paa-vent-eoes-avtalen-i-fare>
- 2 Dagsavisen/NTB 28.01.25, <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2025/01/28/vestre-nei-til-energidirektiver-kan-sette-oss-bakerst-i-neste-vaksineko/>
- 3 Neitileu.no 17.04.24, <https://neitileu.no/aktuelt/eos-storm-i-sporretimen>
- 4 NOU 2024:7, side 86.
- 5 Utenriksdepartementet 29.01.25, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fakta-om-eos-etterslepet/id3085350/>
- 6 Ibid.

Brutte ACER- forutsetninger

De «absolutte forutsetningene» som lå til grunn for Stortingets ACER-vedtak i 2018 er brutt på flere punkter.

Av Jan R. Steinholt

I mars 2018 ble EUs tredje energipakke vedtatt i Stortinget. Selv med bare alminnelig flertall var den daværende regjeringa avhengig av støtte fra Arbeiderpartiet. Men motstanden i folket og innad i Ap var enorm. Derfor var det nødvendig å roe gemyttene med en serie «garantier» om fortsatt nasjonal kontroll med vår energiforsyning.

Det ble inngått et forlik mellom Ap, MDG og regjeringspartiene Høyre/Venstre/Frp som også skulle formidles til EU (noe som har rent symbolsk verdi). Forutsetningene i dette forliket er kjent som Aps «åtte ufravikelige krav».

På dette tidspunktet var allerede neste energipakke, den fjerde, i ferd med å bli vedtatt i EU. Den norske opinionen ble fortalt at denne var helt uaktuell for Norge og at den tredje energipakka var langt mer uskylldig.

Så hva er status? Som vår faktaboks nedenfor viser, er de aller fleste forutsetningene brutt – eller på vei til å bli brutt. Fargene indikerer hva som er status. Rødt betyr at forutsetningen er brutt, grønt at den er innfridd. Gul farge betyr at status er uavklart eller åpner for fortolkning.



Foran Stortinget: Mange deltok i demonstrasjonen for veto mot tredje energipakke 19. mars 2018. (Foto: Nei til EU.)

Åtte «ufravelige krav»	Dette er realiteten
1. Det skal være nasjonal og samfunns-messig kontroll over vannkraftressursene.	Eierskapet består, men kontrollen over eksport/import av kraft forsvinner.
2. Det offentlige eierskap til norske vannkraftressurser skal ligge fast, og minst to tredjedeler skal være offentlig eid.	Dette er tilfellet i dag, og blir inntil videre ikke utfordra av EU og ESA. Vindkraft er ikke nevnt. Her er det ingen krav til offentlig eierskap eller hjemfall.
3. Norsk fornybar kraft-produksjon skal bidra til økt verdiskaping og sysselsetting i Norge og til å erstatte fossil energi med fornybar energi.	Norsk fornybar kraft forsvinner i stor grad ut av landet, og dette har økt dramatisk under ACER-regimet. Import av europeisk strømpris truer tusenvis av arbeidsplasser i kraftkrevende industri. ¹ Mer kraftutveksling betyr også økt import av ikke-fornybar energi i perioder.
4. Norske myndigheter skal ha selvstendig kontroll over alle avgjørelser med betydning for energisikkerheten i Norge, herunder avgjørelser knyttet til industri og utkobling av kraft.	NVE og Energidepartementet (ED) beholder kontrollen på enkelte områder (som flomsi-kring), men frasier seg den på andre. Reguleringsmyndigheten for energi (RME) styrer kraftbørsen og strømflyten. RME står bare til ansvar overfor ACER og ESA, ikke NVE og ED. Det gjelder også ved strømrasjonering. Heller ikke NVE som rasjoneringsmyndighet kan instruere RME i enkeltsaker eller gi pålegg til RME om utførelse av deres oppgaver. ²
5. Beslutninger om eventuelle nye utenlandskabler skal fortsatt være en suveren beslutning fattet av norske myndigheter og erfaringene med de to kablene som nå bygges gjennomgås før nye utenlandsforbindelser kan vurderes.	Formelt er det norske myndigheter som gir konsesjon. Men EU ønsker hybridkabler fra havvindprosjektene. Investorene vil presse på for å «bli kvitt» overskuddskraft. Statnett ønsker å oppgradere to av kablene over Skagerrak og doble kapasiteten. ³ Et norsk kabel-nett kan bli sett på som uforenlig med intensjonene i Den grønne alliansen mellom Norge og EU (2023) ⁴ og deler av energiregelverket i EØS fordi det hemmer utbygging og kraftomsetning på markedsmessige vilkår.

6. Eventuelle nye kabler skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.	På EU-nivå vil enhver kabelforbindelse kunne framstå som «samfunnsøkonomisk lønnsom». For enkelte kommunale kraftselskaper kan dette isolert sett være lønnsomt på grunn av økt strømpris, men kommunal virksomhet, industri og forbrukere vil tape.
7. Statnett skal eie og drifte alle framtidige mellomlandsforbindelser. Dette skal inntas i energiloven.	Lovendringen som kom i juni 2021 krever bare at Statnett har «dominerende innflytelse». Det gir en åpning for datterselskaper eller andre deleiere sammen med Statnett. EU presser hardt på for flere såkalte hybrid-kabler i Nordsjøen. Foreløpig har Norge sagt nei. Det kan ikke tas for gitt at Statnett vil være eneeier av framtidige hybridforbindelser som involverer flere land.
8. Flaskehalsinntektene skal fortsatt kunne benyttes til å redusere nettariifene så vel som til vedlikehold og utbygging av det norske strømmettet.	Flaskehalsinntekter kan bare unntaksvis benyttes til å redusere nettleia. Dette avgjøres ikke lenger av norske myndigheter, men av RME.⁵ Utbygging og vedlikehold har ubetinget førsteprioritet. I praksis er det bare flaskehalsinntekter fra NSL-forbindelsen til St orbritannia som kan brukes til å redusere nettleia, ettersom britene ikke er del av EUs energiunion.

Noter

- 1 Rapport fra De Facto november 2024, <https://www.de-facto.no/2024/11/04/strom-som-fellesgods-eller-markedsvare/>
- 2 NVE 03.04.2024, <https://veiledere.nve.no/forskrift-om-handtering-av-energiknapphet-og-kraftstrasjonering/ansvar-og-myndighet/reguleringsmyndigheten-for-energi/>
- 3 Statnett lest 12.03.2025, <https://www.statnett.no/vare-prosjekter/region-sor/skagerak-1-og-2/>
- 4 EU-kommisjonen 24.04.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2391
- 5 Nei til EU 07.09.2023, <https://neitileu.no/aktuelt/rme-korker-igjen-for-utbetaling-av-flaskehalsinntekter>

Ren energi eller dysfunksjonelt marked?

Store deler av Norge har de siste årene opplevd historiske høye og svingende strømpriser. Tilkoblingen til EUs energiunion med felles energimarked har fratatt Norge politisk kontroll over krafta.

EUs fjerde energipakke innebærer at energibyrået ACER får enda mer myndighet på bekostning av nasjonal styring. Handlingsrommet for å regulere krafteksperten blir enda mindre. Det norske fortrinnet med rimelig og fornybar kraft forsvinner når strømprisen settes på børs i et felles EU-marked. Fornybardirektivets krav om hurtigbehandling er et angrep på demokrati og naturhensyn.

Steg for steg innebærer tilknytningen til EUs energiunion svekket nasjonal myndighet på energiområdet.



Bli medlem i Nei til EU på **neitileu.no** eller bruk QR-koden over.