

Sak 8-18 Innkommende saker

a) Støtte til Vestlandsoppropet mot norsk til knytning til ACER – energiunionen i EU

Styret og representantskapet i LO Indre Hardanger har tatt initiativ til Vestlandsoppropet mot ACER, og inviterer alle partilag til å slutte seg til oppropet.

7. november 2017 fremmet regjeringen forslag endringer i naturgassloven, ved at Norge skal slutte EUs energiunion, inkludert energibyrået kalt Agency for Cooperation of Energy Regulators (ACER). Forslaget skal behandles endelig i Stortinget 16. mars.

I praksis vil den foreslåtte tilslutningen føre til at EU får avgjøre norsk energipolitikk. Energisikkerhet er avgjørende for ethvert samfunn, og er i aller høyeste grad noe som bør være tema for offentlig diskusjon og statlige beslutningsmyndigheter. Den nasjonale, politiske kontrollen over kraftverk og distribusjon vil bli truet dersom Norge innfører EUs tredje markedspakke. Å oppgi nasjonal suverenitet over ved å gi EU reguleringsmyndighet, lar ACER diktere norsk kraftpolitikk.

Energibyrået ACER har håndhevings- og vedtaksmyndighet som griper inn 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.

Regjeringen vil etablere en ny Reguleringsmyndighet for energi (forkortet til RME), som skilles ut fra NVE. RME skal være helt uavhengig fra nasjonale myndigheter. Det brukes samme system som ved avgivelse av suverenitet til EUs finanstilsyn: ACER eller EU-kommisjonen fatter sine vedtak og oversender dem til overvåkingsorganet ESA (organet som passer på at Norge følger EØS-reglene). ESA fatter samme vedtak og sender dette til RME, som kopierer vedtaket videre. Slik blir RME ACERs verktøy i Norge, helt utenfor nasjonal politisk styring. Makt flyttes på den måten fra velgere og over til Brussel.

ACER har som formål å lage et felles europeisk nett for både gass og strøm der nasjonale hensyn ikke skal tas. Det er all mulig grunn til å frykte at Norge vil importere en europeisk strømpris, og en av konsekvensene vil være at vi mister vår viktigste konkurransefordel – stabil, lav strømpris til den kraftforedlende industrien. ACER skal bestemme reglene for når strømmen skal flyte den ene eller andre veien gjennom eksportkablene. EU-byrået vil også bestemme hvem som skal betale ved uenighet og det er tvilsomt om Norge kan stanse eksportkabler ut fra nasjonale hensyn.

Avgjørelsen om å slutte seg til ACER vil kunne ha spesielt store konsekvenser for industrien og lokalsamfunn på Vestlandet: En rekke fagforbund og LO avdelinger har sluttet seg til et Vestlandsopprop, initiert av LO Indre Hardanger. Også flere andre steder i landet reises det protester mot å overlate politisk kontroll over norsk kraftforedlende industris viktigste konkurranse fortrinn til EU.



Forslag til vedtak:

Årsmøtet stiller seg bak Vestlandsoppropet mot norsk til knytning til ACER – energiunionen i EU, og melder dette inn til LO Indre Hardanger.



LO i Indre Hardanger - Postboks 261 - 5751 Odda
Org. nr. 971 116 927

INITIATIV FRÅ LO I INDRE HARDANGER:

VESTLANDSOPPROP MOT NORSK TILKNYTNING TIL ACER, ENERGIUNIONEN I EU.

Vasskrafta har vore grunnlaget for utviklinga av Norge som industrinasjon sidan tidleg på 1900-talet. Rimeleg, rein og fornybar vasskraft har gjennom norsk konsesjonslover vore eit industripolitisk verkemiddel for etablering og utvikling av industriarbeidsplassar og industrisamfunn i store deler av landet, ikkje minst på Vestlandet.


EU har vedtatt sin tredje energipakke, der EU sin Energiunion skal ha ei overordna rolle i nettutvikling og den europeiske kraftmarknaden i EU/EØS-området. Den norske regjeringa har foreslått at Norge blir tilknytt EU sin Energiunion gjennom ACER (Agency of Cooperation of Energy Regulators). Etter ein høyringsrunde, skal denne saka bli avgjort i Stortinget i mars 2018.

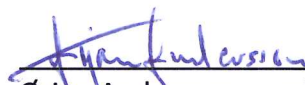
Dersom dette blir vedtatt, vil det svekke råderett og kontroll over vasskrafta og norsk kraft- og industripolitikk. Dette vil kunne få dramatiske konsekvensar gjennom auka straumprisar og nettleige for både forbrukarar, kraftforedlande industri og andre næringer.

Den landbaserte prosessindustrien har store miljøvenlege investeringsplanar og eit utviklingspotensiale for auka sysselsetting i distrikta. Fleire eksportkablur frå Norge til EU og auka kraftprisar i Norge basert på den europeiske kraftbørsen vil legge press på løns- og arbeidsvilkåra i industrien og undergrave industriell verdiskaping og utvikling. Dette vil og få negative ringverknader for mange industrisamfunn og industrikommunar, ikkje minst på Vestlandet.

På denne bakgrunn oppmodar vi Stortinget om å:

- seie nei til norsk deltaking i Energiunionen i EU og å overføre makt til ACER.
- stanse vidare bygging av kablar til EU-land
- sikre full nasjonal politisk kontroll over vasskrafta - vårt evigvarande arvesølv.


Terje Kollbotn -leder-


Ørjan Andersson -sekretær-

LO i Indre Hardanger



EUs energiunion og norsk tilknytning til ACER?

Innhold

| | | |
|------|----------------------------------------------------|----|
| 1 | Innledning..... | 4 |
| 2 | Sammendrag..... | 5 |
| 3 | Hva er EUs energiunion?..... | 6 |
| 4 | Konsekvenser for Norge..... | 7 |
| 5 | Handler energiunionen om kabler? | 9 |
| 6 | Prisen på strøm | 10 |
| 7 | Grensekryssende handel | 12 |
| 7.1 | Regler for grensekryssende handel med elkraft..... | 12 |
| 8 | EUs energibyrå – ACER | 14 |
| 9 | Grunnlovens § 115 | 16 |
| 9.1 | Regjeringens argumentasjon møter motstand | 17 |
| 10 | Ulike aktørers syn | 18 |
| 10.1 | Regjeringen..... | 18 |
| 10.2 | NVE..... | 19 |
| 11 | De politiske partienes syn | 21 |
| 11.1 | Partiene splittet | 23 |
| 12 | Fagbevegelsens syn..... | 24 |
| 12.1 | Industri Energi | 24 |
| 12.2 | ELogIT | 25 |
| 12.3 | LO..... | 26 |
| 13 | Næringsinteressene | 27 |
| 13.1 | Energi Norge | 27 |
| 13.2 | Norsk Industri..... | 28 |
| 14 | Naturvernorganisasjonene | 29 |
| 15 | Motstanderne samles..... | 30 |

Forord

Rapporten «EUs energiunion og norsk tilknytning til ACER» er utarbeidet i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte. Oppdraget er finansiert gjennom en innsamlingsaksjon fra mer enn et trettitalls fagforeningsmiljøer og et titalls fylkeslag i Nei til EU.

Rapporten er blant annet laget som et innspill til partiene på Stortinget i forkant av behandlingen av EUs tredje energimarkedspakke, som regjeringen foreslår å ta inn i norsk rett.

I arbeidet med rapporten har en rekke ressurspersoner i partier, interesseorganisasjoner og fagbevegelsen bistått med kunnskap, henvisninger og hjelp til analyser. Tusen takk til alle som har stilt opp og brukt tid sammen med oss.

Oslo, januar 2018

Roar Eilertsen

1 Innledning

Prosessen med å realisere et indre marked for energi i EU har kommet langt, og tempoet i gjennomføringen har økt kraftig bare i løpet av det siste året. EU-Kommisjonen snakker om energi som en femte frihet¹ og om at en energiunion basert på et overnasjonalt regelverk skal være på plass innen 2020. Sentralt i gjennomføringen står EUs byrå for samarbeid mellom energireguleringsmyndigheter, ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators). Byrået skal foreslå tiltak for å sikre fri flyt av energi og på noen områder få overnasjonal myndighet til realisere dette.

Regjeringen inviterer Stortinget til å gjøre en rekke vedtak som skal gjøre Norge til fullverdig deltaker i dette markedet. Det betyr at det må lages mekanismer i EØS-avtalen som sikrer at hele EU-regelverket for energimarkedet gjøres til norsk lov og regelverk etter hvert som det utvikles og vedtas i EU. Og det må overføres makt fra Norge til EU – i første omgang til reguleringsorganet ACER.

Et såkalt velfungerende energimarked handler i stor grad om å legge til rette for en mest mulig sømløs overføring av energi (elektrisk strøm og gass) over landegrensene og mellom regioner i Europa. I praksis betyr det å legge nok kabler, rørgater og overføringslinjer, og å lage et regelverk som sikrer at kapasiteten i nettet hele tiden er tilgjengelig for alle kraftprodusenter og kunder på like vilkår.

En konsekvens er at karakteren til norsk strøm, som en vare på linje med en hvilken som helst annen vare, forsterkes ytterligere. Den vil bli solgt der man får den beste prisen, og i tråd med EUs generelle markedsregler kan ikke politikere gripe inn i og påvirke verken priser eller bruk av landets tilgjengelige energi. Tida hvor man kan bruke billig elektrisk kraft som en avgjørende innsatsfaktor i industrien vil være over.

Mange vil si at dette har vært situasjonen i det norske energimarkedet helt siden dereguleringen på begynnelsen av 1990-tallet. Gjennom overføringslinjer er vi del av et felles nordisk energimarked, hvor strøm omsettes fritt på kraftbørser som Nord Pool. Det finnes en rekke overføringslinjer til Sverige, og det er bygd kabler til Danmark og Nederland. To nye kabler, til Tyskland og Storbritannia, er under bygging. Det påpekes at vi handler strøm med EU-land hver eneste dag, - noen dager og tider på døgnet eksporterer vi og andre importerer vi.

I denne rapporten argumenterer vi for at Stortinget kan og bør si nei til hoveddelen av de vedtakene som regjeringen har foreslått. Men vi presenterer også synspunktene til regjeringen, NVE, de politiske partiene på Stortinget, fagbevegelsen, bransjeorganisasjonene og natur- og friluftinteressene.

EØS-avtalen gir Norge mulighet til å reservere seg mot at EU-regler på et område automatisk skal bli norsk lov og regelverk. Grunnlovens § 115 slår fast at overføring av makt til overnasjonale organer som Norge ikke selv er medlem av krever tre fjerdedels flertall i Stortinget.

¹ Ref pressemelding fra Kommisjonen 25. febr 2015: “Energy Union – Secure, sustainable, competitive, affordable energy for every European”

2 Sammendrag

I rapporten underbygges følgende argumenter for at Norge bør bruke muligheten til å si nei til innlemming i EUs energiunion og tilknytning til ACER:

- Norge blir med i en energiunion som er i kontinuerlig utvikling, og hvor stadig mer av energipolitikken vil bli avgjort på overnasjonalt unionsnivå. Norge mister nasjonal kontroll over dette viktige politikkområdet.
- EUs mål er at energi skal flyte fritt over landegrensene og at det skal være overføringskapasitet nok til at prisforskjellene mellom ulike områder og land forsvinner, i første omgang innenfor definerte regioner.
- Økt overføringskapasitet og handel med strøm vil gi høyere strømpriser i Norge. Det kommer til å ramme både vanlige forbrukere, industrien og virksomhetene i privat og offentlig sektor.
- Reglene for handel gjennom kablene blir fastsatt av EU. Stortinget skal i mars 2018 avgjøre om to EU-forordninger skal tas inn i norsk lov- og regelverk – ord for ord. Forordningene om grensekryssende handel med elkraft og om reguleringsbyrået ACER flytter makt fra Norge til EU.
- Norge kan få pålegg fra EU/ACER om å bygge flere kabler. Dersom kapasiteten i de kablene vi har, og de som er under bygging, ikke er stor nok til å utligne prisforskjellen mellom Norge og handelspartnerne, kan Norge bli pålagt å bruke inntektene fra eksisterende kabler til å bygge nye.
- Dagens energioverskudd i det norske systemet vil forsvinne, og dermed vil grunnlaget for gunstige el-priser til kraftkrevende industri bli kraftig redusert. Det kan sette tusenvis av arbeidsplasser i distrikts-Norge i fare.
- For å utnytte inntektsmulighetene i kablene best mulig (f.eks. selge om dagen og kjøpe om natta), vil kraftselskapene ha incentiver til å øke effektkjøringen i vassdragene. Det betyr hyppige endringer i vannføringen i elver og vannstanden i magasinene, og det har store negative konsekvenser for miljø, natur- og friluftinteressene.
- Gjennomgangen i denne rapporten viser at det er sterk motstand mot en tettere integrering i EUs energiunion og norsk ACER-tilknytning i viktige deler av fagbevegelsen. Natur- og friluftinteressene frykter konsekvenser av mer effektkjøring i vassdragene. Det kan være et flertall på Stortinget mot å overføre makt over energipolitikken til det overnasjonale EU-organet ACER.
- Det som samler motstanderne er at det fortsatt skal være nasjonal kontroll over energipolitikken i Norge. Man ønsker ikke en energipolitikk som flytter makt fra norske myndigheter til overnasjonale organer i EU.
- Når det gjelder de vedtak Stortinget skal gjøre vinteren 2018, settes spørsmålet om nasjonal kontroll mest på spissen i et eventuelt vedtak om norsk tilslutning til ACER. Motstanderne krever at vi bruker EØS-avtalens reservasjonsrett til å si nei til norsk ACER-tilknytning.
- Motstanderne mener at en eventuell ACER-tilknytning uansett krever $\frac{3}{4}$ flertall i Stortinget iht Grunnlovens §115 om suverenitetsavståelse.

3 Hva er EUs energiunion?

Utviklingen av EUs indre marked handler i stor grad om å lage felles, overnasjonale regler for ulike områder av markedet. Dette gjelder også for initiativene på energiområdet. Det underliggende premisset er at felles regler er i «alles» interesse. Nasjonale prioriteringer og reguleringer anses som barrierer som hindrer den fri flyten, de hemmer konkurransen og må følgelig avskaffes. I den markedsliberalistiske retorikken underslås det at det i både regelutforming og realiteter i disse markedene er sterke interessemotsetninger. Det er motsetninger mellom store og små land, mellom store og små aktører, mellom land som er netto importører og land som er netto eksportører, mellom det som tjener den enkelt aktør og interessene til fellesskapet, osv. osv.

Konklusjonen om at et felles regelverk uansett er bedre enn ikke noe regelverk, kan ikke erstatte en konkret analyse og vurdering av hva som i en gitt sammenheng best tjener nasjonale interesser. I EU-systemet ender denne interessekonflikten i et sett direktiver og forordninger², som alle land blir forpliktet av. Som EØS-medlem er det Stortinget og partienes oppgave å vurdere om direktiver på områder som er omfattet av EØS-avtalen tjener interessene til det norske folk. Hvis ikke, har vi rett til å si nei.

EU-kommisjonen er svært opptatt av at reglene for et felles indre energimarked skal omtales som *EUs energiunion*. Det heter at unionen skal gi «sikker, konkurransedyktig og bærekraftig energi til Europas borgere og bedrifter».³ Energiunionen omtales også som et avgjørende redskap for å nå målsettinger om renere energi, økt andel fornybar energi, reduksjon i klimagassutslipp og forbedret energieffektivitet. Innen 2020 skal fornybar energi utgjøre 20 prosent av total energiproduksjon i EU, utslippene skal ned 20 prosent og energieffektiviteten skal forbedres med 20 prosent. Innen 2030 er målet at klimagassutslippene skal reduseres med 40 prosent, mens andelen fornybar og effektivisering skal opp minst 27 prosent. Innen 2050 skal klimagassutslippene være 80-95 prosent lavere enn det de var i 1990, heter det på Kommisjonens hjemmesider.

For Norge, som ikke er medlem av EU, skaper energiunionen noen særlige utfordringer. Det finnes nemlig ikke en bestemt, avgrenset og definert *energiunion* som vi kan velge å være med i eller ikke. Direktivene og forordningene, som i praksis er det som etablerer energiunionen, kommer i tur og orden, etter hvert som de er knadd og ferdigbehandlet i EUs beslutningssystem. Den såkalte EØS-komiteen, hvor representanter for EU og EFTA jevnlig møtes, har bestemt at energi er en del av EUs indre marked. Det betyr at den regelutviklingen som skjer er «EØS-relevant», og dermed pålegges EFTA-landene å innarbeide EU-reglene på dette området i nasjonal lovgivning. For vår del skjer det gjennom behandling og eventuelt vedtak i Stortinget. Alternativet er at man overfor et bestemt direktiv

² I EU-systemet skal landene sørge for at nasjonal lovgivning er i samsvar med bestemmelsene i vedtatte direktiver. I praksis kan dette sikres på forskjellige måter. Forordninger må derimot tas inn i nasjonal lov ord for ord.

³ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union>

eller forordning velger å bruke vetoretten i EØS-avtalen. Et nei til EUs energiunion koker dermed ned til om man vil bruke vetoretten til å si nei til bestemte direktiver eller forordninger som kommer til behandling.

EU vedtok sin tredje energimarkedspakke i 2009, og den ble gjort gjeldende for alle EU-land fra mars 2011. Pakken inneholder to direktiver (for hhv el-markedet og naturgassmarkedet),⁴ samt syv ulike forordninger og beslutninger knyttet til disse⁵. Det er disse regelverkene som regjeringen ber Stortinget om å gjøre til norsk lov vinteren 2018.

4 Konsekvenser for Norge

Regjeringen la i november 2017 frem sitt forslag til hvordan EUs tredje energipakke skal innarbeides i norske lover og regelverk (St prop 4 S (2017-2018)). I forslaget⁶ konkluderes det med at verken el-markedsdirektivet eller naturgassdirektivet krever store eller grunnleggende endringer i norsk lovverk. Det skyldes at den liberaliseringen som er vedtatt for EU-området allerede er gjennomført i Norge. Med den energiloven som Stortinget vedtok i 1990, og med de oppdateringer og EU-tilpasninger som løpende har skjedd i tiden etter, er etableringen av markedsplasser og reglene for handel med el-kraft stort sett i samsvar med EUs nye regelverk. Vi skal komme tilbake til noen av de endringer i energiloven som regjeringen nå ber Stortinget vedta. Likeledes er bestemmelsene i naturgassloven i hovedsak i samsvar med EUs gassdirektiv. Gassdirektivet er i stor grad konsentrert rundt regler for nedstrøms distribusjonsnett for gass, som vi i liten grad har i Norge.

Vi vil i denne rapporten ikke gå nærmere inn i problemstillingene knyttet til gassdirektivet og de foreslåtte endringene i naturgassloven. Det skyldes delvis at vi i denne sammenheng ikke har hatt nok ressurser til det, og delvis at de viktigste, prinsipielle spørsmålene er de samme på dette området som innenfor el-markedet. Det handler om graden av integrasjon i et marked hvor makten over betingelser og regelverk flyttes fra Norge til EU. Ett forhold er det imidlertid på sin plass å nevne. Som en følge av tilpasninger til EUs gassmarkedsdirektiv i 2001 ble Norge den gang tvunget til å utvikle et system hvor norske aktører samordnet seg på salgssiden. Olje og energidepartementet beregnet at det betydde flere milliarder kroner i inntektstap for Norge⁷. Nå legger det reviderte direktivet opp

⁴ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/72/EF (tredje el-markedsdirektiv) og Europaparlaments- og rådsdirektiv nr. 2009/73/EF om felles regler for det indre markedet for naturgass.

⁵ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 713/2009 (om opprettelsen av et byrå for samarbeid mellom energiregulatorene). Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 714/2009 (om grensekryssende krafthandel). Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 715/2009 om vilkår for tilgang til overføringsnett for naturgass. Kommisjonsforordning (EU) nr. 543/2013 om innsending og offentliggjøring på markedene for elkraft

⁶ Prop. 4S (2017-2018)

⁷ Nei til EUs tidsskrift VETT nr. 2/2017 – Dagens Næringsliv 31.01.2001

til at EU-landene skal samordne seg på innkjøpssiden. Det er en talende illustrasjon på hvordan direktiver tjener EU-lands interesser som importører mer enn det tjener norske interesser som eksportør.

Et sentralt krav i el-markedsdirektivet er at det skal være et eiermessig og funksjonelt skille mellom de som eier strømmettet og produsentene av elkraft. I Norge er dette skillet nesten gjennomført fullt ut. Statnett SF eier de viktigste delene av strømmettet (transmisjonsnettet/sentralnettet) og er utpekt som systemansvarlig i det norske kraftsystemet. Statnett operer adskilt fra kraftselskapene (Statkraft, kommunale og fylkeskommunale kraftselskaper som Hafslund, Eidsiva, Fjordkraft, m.fl., og private kraftverk⁸ eid av f.eks. Hydro og Elkem m.fl.). Også andre større nettselskaper er skilt fra produksjonsselskapene. Hovedregelen er at produsentene skal ha tilgang til nettet på like vilkår, og det skal være likebehandling og gjennomsiktighet i avtalene. Med noen mindre justeringer mener norske myndigheter at vårt system tilfredsstiller kravene i EU-direktivet.

For å sikre likebehandling og etterlevelse av regelverket pålegger el-markedsdirektivet alle land å etablere det som kalles «uavhengige reguleringsmyndigheter». Regjeringen ber Stortinget om å skille ut en del av NVE (Norsk vassdrags- og energidirektorat) til oppgaven som slik reguleringsmyndighet.

Det understrekes i direktivet at dette organet skal være helt uavhengig av norske myndigheter. Av den grunn må det også opprettes en uavhengig klageinstans for vedtak fra reguleringsmyndigheten. Norske myndigheter skal verken ha instruksjonsrett eller endelig beslutningsmyndighet i forhold til måten reguleringsmyndigheten opptrer på. Derimot skal et overnasjonalt EU-organ (ACER, se nedenfor) ha direkte instruksjonsrett overfor den norske reguleringsmyndigheten. Dette skal vi komme grundigere tilbake til.

Øvrige endringer i energiloven som følge av EUs el-markedsdirektiv er av mindre betydning.

⁸ I Ot.prp. nr. 61 (2007-2008) om endringer i Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven opplyses det at 6,5 % av landets elkraftproduksjon eies av private med hjemfall (tabell 4.2 s. 29)

5 Handler energiunionen om kabler?

I EU-kommisjonens promotering av energiunionen fokuseres det mye på at dette handler om fri flyt av energi over landegrensene i EU/EØS-området. På kommisjonens hjemmesider⁹ skriver de blant annet (vår oversettelse):

«Et fullt integrert indre energimarked skal gjøre det mulig for energi å flyte fritt innenfor hele EU gjennom en tilpasset infrastruktur og uten tekniske eller regulatoriske hindringer; - det er en effektiv måte å sikre forsyning på og gi konsumentene best mulige energiavtaler.

Bare da kan energileverandører konkurrere fritt og tilby de beste energipriser, og bare slik kan Europa utnytte sitt potensiale for fornybar energi fullt ut.

Investeringer i infrastruktur som binder landene sammen vil få energi til å flyte, forbedre energisikkerheten, minske avhengigheten av import og forberede kraftnettene for fornybar energi.»

I arbeidet med denne rapporten har ulike aktører hatt veldig ulikt syn på hvorvidt EUs tredje energipakke handler om, og legger føringer på, norsk politikk for overføringskapasitet mellom Norge og utlandet. «*Dette handler ikke om flere utenlandskabler*», hevder noen. «*Dette handler nettopp om utenlandskabler*», hevder andre. De ulike synene presenteres senere i rapporten

Utgangspunktet er, som nevnt, at markedsgjøringen av norsk elkraft ble gjennomført med en ny energilov i 1990. Etter det har vi blitt stadig tettere integrert i et nordisk og nordeuropeisk el-marked, med overføringslinjer til Sverige og kabler til Danmark og Nederland. I oktober 2014 ga Olje- og energidepartementet Statnett tillatelse til å legge to nye kabler, en til Tyskland og en til Storbritannia. Begge er nå under bygging. Gjennom overføringslinjene kjøpes og selges det elkraft døgnet rundt.

Etter at de pågående utbyggingene er slutført vil den samlede overføringskapasiteten i utenlandsforbindelsene komme opp i 70-75 TWh. Det er mer enn halvparten av den totale, årlige produksjonskapasiteten i norsk elkraftbransje, som er på ca 133 TWh. Et konsortium bestående av tre regionale kraftselskaper¹⁰ og svenske Vattenfall har i tillegg søkt å få bygge ytterligere en kabel (NorthConnect), til Skottland. Dersom den tillates bygd, vil samlet overføringskapasitet komme over 90 TWh, som er rundt to tredjedeler av all norsk produksjonskapasitet.

Etter vårt syn er det høyst relevant å trekke spørsmål knyttet til overføringskapasitet inn i en debatt om full, norsk deltakelse i EUs energiunion. En viktig årsak er at EU selv mener at overføringslinjer og fri flyt over landegrensene er energiunionens viktigste forutsetning og kjennetegn. Og selv om de direktiver og forordninger som skal behandles av Stortinget i vinter ikke sier noe direkte om overføringskapasitet, så handler de definitivt om reglene for

⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_en

¹⁰ Agder Energi, E-CO (eid av Oslo kommune) og Lyse Energi.

hvordan tilgjengelig kapasitet skal brukes. To av forordningene¹¹ handler nettopp om makt over og regler for grensekryssende handel med elkraft. Det skal vi komme grundigere tilbake til. EU har i tillegg klare målsettinger for hvor stor andel av et lands energiproduksjon som skal kunne flyte over grensene. Disse målsettingene er under løpende utvikling og endring, og med full deltakelse i energiunionen kan det på et senere tidspunkt få konsekvenser også for Norge.

6 Prisen på strøm

Som i all annen handel er utgangspunktet at det finnes tilbud og etterspørsel, selgere og kjøpere, og for el-markedet er det prisforskjellene mellom det norske og de utenlandske markedene som er den viktigste driveren for handel.

Det normale har vært at Norge importerer strøm om natta, i tørrår og perioder med lite vann i vassdragene, og vi eksporterer strøm på dagtid og i perioder med mye nedbør og vann i magasinene. For den norske kraftbransjen er denne handelen lønnsom. Etter hvert som sol- og vindkraft får større plass i EU-landenes energimix, vil de ha overskuddskraft om natten, og de vil ha behov for å kjøpe kraft på dagtid og på dager med «dårlig vær» for sol- og vindkraftproduksjon. Det er antagelser om priser i denne handelen som ligger til grunn for lønnsomhetsberegningene som er gjort i forbindelse med vedtakene om å bygge flere utenlandskabler. Siden strømprisene i Norge jevnt over er lavere enn i EU på dagtid, kan kraftselskapene tjene ekstra ved salg til en høyere pris. På natten er det overskudd på sol- og vindenergi i EU. Da kan man kjøpe billig¹², for så å selge videre til (en høyere) pris i det norske markedet. Man vil utnytte det som i bransjen kalles «flaskehalsinntekter».

Det norske fortrinnet i denne handelen er at vannkraft kan lagres, mens sol- og vindenergi ikke kan det¹³. Dersom etterspørselen er stor, prisene gode og vannmagasinene tilstrekkelig fulle, kan vannkraftverkene kjøres «for full maskin». Med lavere etterspørsel, dårligere priser og/eller lite vann i magasinene, kan eller må produksjonen reduseres. Opp til en gitt maksimal produksjonskapasitet er det markedsforhold og vanntilførsel/magasinutfylling som avgjør hvor mye vannkraft som produseres.

Med stor overføringskapasitet mellom Norge og utlandet vil tilbud / etterspørsel og priser i det totale markedet få større betydning for beslutninger om å øke eller redusere norsk vannkraftproduksjon. Markedet får en mer sentral rolle. Det potensialet som ligger i prisdifferanser mellom markedene kan kraftselskapene

¹¹ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 713/2009 (om opprettelsen av et byrå for samarbeid mellom energiregulatorene). Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 714/2009 (om grensekryssende krafthandel).

¹² Det er eksempler på at Norge har fått gratis kraft fra Danmark på natten, fordi det er billigere for dem å gi bort kraft fremfor å kjøre produksjonen fra vindmøllene opp og ned.

¹³ Det pågår en rivende utvikling i batteri- og annen lagringsteknologi, og målet er at man bedre skal kunne håndtere svingningene i etterspørsel mellom dag og natt / godt og dårlig vær.

utnytte ved å kjøre produksjonen opp og ned i takt med hva som gir størst gevinst. I praksis er det graden av nedtapping og takten i endringer i vannstanden i magasinene som påvirkes. Slike endringer i den løpende produksjonen kalles «effektkjøring», og dette har blant annet flere naturvernorganisasjoner advart sterkt mot (se kap. 14). En konsekvens av effektkjøring, når vannmagasinene tappes ned (og fylles opp) med kortere mellomrom, er at fisk og organismer i elver og vann skades. NVE påpeker i et intervju med oss at omfanget av effektkjøring er regulert i de konsesjoner som kraftselskapene har i dag, og at større endringer i dette krever nye konsesjoner. Men man kan ikke gi et klart svar på hvor store endringer i omfanget av effektkjøring som er mulig innenfor dagens konsesjoner, og klare beregninger av konsekvensene av dette foreligger ikke.

Målet med EUs energiunion er å knytte nettene i landene sammen, slik at overskudd på energi i et område kan utligne underskudd i et annet. I så fall vil konsekvensene bli at også prisforskjellene kommer til å utlignes. I november 2017 presenterte EU-kommisjonens ekspertgruppe på mål for elkraftoverføring en rapport¹⁴. I rapporten heter det (vår oversettelse, s. 29):

«... Siden den grunnleggende verdien i overføringslinjene kommer fra deres evne til å utnytte og redusere prisforskjeller, har Ekspertgruppen sett et potensiale for ytterligere integrasjon. ... Ekspertgruppen anser at en prisforskjell på €2/MWh er en passende grense for når det er et klart behov for å bygge ut ytterligere overføringskapasitet og slik hente ut gevinstene fra markedsintegrasjonen.»

Foreløpig er dette en anbefaling til EU-kommisjonen, men det følger av energiunionens logikk at det svært sannsynlig kan bli bindende politikk i løpet av de nærmeste årene. For Norge betyr det, dersom vi er en del av energiunionen, at den overføringskapasiteten som er tilgjengelig skal utnyttes (og om nødvendig utvides) inntil vi er nede i en prisforskjell mellom det norske og utenlandske markedet på under 2 øre/kwh. Prisetjevning mellom markedene vil bety høyere strømpriser i Norge. Ulike aktører er uenige om hvor stor prisøkningen kan bli, og dette omtales i kap. 10 - 14.

Paradoksalt nok kan tettere integrering i EUs energimarked føre til høyere elpriser i Norge enn i andre land. Fra å være blant landene med lavest strømpris kan vi bli blant de med høyest. Det skyldes at nettleien kommer på toppen av den kraftprisen som dannes i markedet. I Statnetts konsesjonssøknad for kablene til Tyskland og Storbritannia anslås de ekstra nettinvesteringene som er nødvendige for å føre kraften frem til kablene til ca 4 milliarder kroner. Disse kostnadene vil (helt eller delvis) bli lagt over på norske forbrukere; – på industri, bedrifter, privatkunder og offentlige virksomheter. Dersom EU vedtar Kommisjonens forslag om å forby at «flaskehalsinntekter» fra kablene skal kunne brukes til å redusere nettleien (se kap. 7 og 8), vil hele regningen havne hos norske kunder.

¹⁴ Report of the Commission Expert Group on electricity interconnection targets: Towards a sustainable and integrated Europe. November 2017

7 Grensekryssende handel

Stortinget skal vinteren 2018 ta stilling til om forordningene (EF) 713/2009 og (EF) 714/2009 skal gjøres til norsk lov.

7.1 Regler for grensekryssende handel med elkraft

Forordning 714/2009 regulerer grensekryssende handel med elkraft. Der er det regler som pålegger samarbeid over landegrensene, som sikrer kartlegging og offentliggjøring av tilgjengelig kapasitet i overføringsnettet, som sikrer at brukere likebehandles ved kjøp av kapasitet, og det er regler for fastsetting av priser og bruk av inntekter fra overføringslinjene. Det grunnleggende er at myndighetene pålegges å samarbeide om en politikk som får «det frie» markedet til å fungere. Rommet for nasjonal energipolitikk er i praksis borte. Vi skal ikke her gå grundig inn i hver enkelt paragraf, men nøye oss med å fokusere på en sentral bestemmelse: Artikkel 16.6 med regler for bruk av flaskehalsinntekter.

I artikkel 16.6 heter det (oversatt fra den danske utgaven):

- «Inntekter fra tildeling av overføringskapasitet skal brukes til:
- Sikring av at den tildelte kapasitet opprettholdes, og / eller
 - At overføringskapasiteten opprettholdes eller økes gjennom investeringer i nettet, og da først og fremst i nye overføringslinjer.»

Artikkel 16.6 inneholder også bokstavene c) og d) med bestemmelser om hva inntektene kan brukes til, dersom de ikke kan utnyttes effektivt til formålene nevnt i a) og b). Der åpnes det for at inntekter delvis kan brukes til å holde nettleien nede, og delvis må settes på en egen konto for senere bruk til formålene nevnt i a) og b).

I et svarbrev til Energi- og miljøkomiteen på Stortinget skriver statsråd Terje Sjøviknes¹⁵ at

«... flaskehalsinntekter i hovedsak skal benyttes til å garantere og/eller opprettholde tildelt kapasitet eller opprettholde/øke kapasitet på utenlandsforbindelser gjennom nettinvesteringer. Flaskehalsinntekter kan også benyttes til å redusere nettariiffene dersom den nasjonale reguleringsmyndigheten (NVE) godkjenner dette.»

Her fremstilles det som om man står fritt til å bruke inntektene til investeringer eller til å redusere nettleien. Men det er ikke det som står i forordningen. Der heter det at inntektene *kan* brukes til å redusere nettleien *dersom de ikke kan brukes effektivt* på de to først nevnte formålene.

Det avgjørende her er at landene ikke står fritt til å benytte flaskehalsinntektene slik de selv måtte ønske. Dersom bestemmelsene holdes opp mot den foreslåtte

¹⁵ Spørsmål til Prop. 4 S (2017-2018), 10.01.2018

målsettingen om at prisforskjellene innen en region ikke skal overstige 2 øre/kwh, kan konsekvensen bli at Norge pålegges å bruke flaskehalsinntektene til å bygge ut ytterligere overføringskapasitet (flere utenlandskabler). I Statnetts konsesjonsøknad for Tyskland- og Storbritanniakablene er det ikke tatt hensyn til dette. Der oppgis det, tvert imot, i avsnittet om samfunnsøkonomi at (s. 65)

«I praksis betyr det at alle flaskehalsinntekter og øvrige inntekter som oppstår fra forbindelsene videreføres til brukerne av det norske sentralnettet i form av lavere tariffer enn ellers».

Sett i forhold til bestemmelsene referert ovenfor, er dette i beste fall bare delvis riktig. I den grad flaskehalsinntektene kan (og må?) brukes til nye kabler, er det feil. Så langt vi kan se, er ikke konsekvenser av EU-forordningen tatt med eller kommentert i Statnetts konsesjonsøknad. Dette blir særlig viktig når det ses i forhold til den rollen og myndigheten ACER er tilkjent i EU.

EU-kommisjonen fremmet i 2016 et forslag til revidering av forordningen om grensekryssende handel¹⁶. Her foreslår man at åpningen for å bruke flaskehalsinntekter til å redusere nettleien skal fjernes. Pengene skal utelukkende kunne brukes til vedlikehold av eksisterende overføringslinjer/kabler og bygging av nye. I det nevnte brevet til Energi- og miljøkomiteen setter statsråd Søviknes sin lit til at EU ikke vedtar Kommisjonens forslag (!).

Til tross for forordningens svært inngripende føringer for omfanget av utenlandsforbindelser, tviholder statsråden på at dette ikke har noen konsekvenser for Norge. I brevet skriver han:

«De foreslåtte endringene i energiloven, som følger av innlemmelse av rettsaktene som inngår i den tredje energimarkedspakken, innebærer ikke at Kommisjonen kan gripe inn i Norges vurderinger av behov for ytterligere utenlandsforbindelser. Konsesjoner til strømnnett, herunder utenlandsforbindelser, kraftverk og forvaltningen av norske naturressurser er fortsatt underlagt norsk regelverk.»

Kanskje burde han også ha presisert at norsk regelverk er underlagt EUs regelverk? Men alt kan ikke bortforklares. Søviknes skriver:

«Gjennom tredje energimarkedspakke er det introdusert nye institusjoner, beslutningsprosesser og reguleringer i kraftsektoren.
... Regelverket som følger av nettkodene og retningslinjene vil derfor påvirke de nasjonale økonomiske rammebetingelsene for utenlandskabler.»

Som vi skal se i kap. 10 -14, advarer flere av aktørene, som har avgitt høringsuttalelser til departementet i forbindelse med den tredje energipakken, mot at Norge mister makten over energipolitikken og hva flaskehalsinntektene skal brukes til.

¹⁶ Brussels, 23.2.2017 COM(2016) 861 final/2

8 EUs energibyrå - ACER¹⁷

Den mest kontroversielle delen av EUs tredje energimarkedspakke, som Stortinget skal behandle i mars 2018, er Forordning (EF) 713/2009 om EUs energibyrå, ACER. På noen områder har dette byrået overnasjonal myndighet. Det betyr at makt flyttes fra Norge til et EU-organ som vi ikke er medlem av. De konstitusjonelle sidene ved det behandles i kap. 9.

ACERs oppgave er å fremme forslag og følge opp tiltak som sikrer at EUs indre energimarked realiseres i tråd med målsettingene. I praksis koker det ned til å sørge for at alle nett i medlemsstatene er bygd ut, knyttet sammen og regulert på en slik måte at elkraft kan flyte fritt innenfor hele unionen.

Gjennom ACER er medlemsstatene¹⁸ pålagt å delta i utviklingen av det felles energimarkedet. Byrået skal også følge opp at de investeringsplaner som landene vedtar bidrar til dette. Fra 2021 skal EU-kommisjonen godkjenne eller kunne kreve endringer i disse. ACER skal løpende fremme forslag for Kommisjonen, EUs råd og EU-parlamentet om tiltak som skal bedre funksjonaliteten i markedet. Dette kan både omfatte forslag om at det må bygges flere mellomlandsforbindelser og forslag til regelverk for hvordan nettet skal brukes. Dette regelverket for bruk kalles i bransjen for nettkoder, og kan omfatte alt fra vilkår for å slippe til i nettet, fordeling av kapasitet mellom brukere og formål, regler for prising og krav til kvalitet og vedlikehold av nettet. Som vi har sett, er målet på om man lykkes med reguleringen av dette markedet at prisdifferansene mellom ulike områder og regioner utlignes.

I ACER-forordningen ligger det også at byrået har vedtakskompetanse på noen områder. I artikkel 7 punkt 7 heter det at

«Byrået treffer beslutninger om vilkår og betingelser for adgang til, og operativ sikkerhet i forbindelse med, infrastruktur for elektrisitet og gass, som binder sammen eller vil kunne binde sammen minst to medlemsstater («grensekryssende infrastruktur»), i overensstemmelse med artikkel 8».

I artikkel 8 slås det fast at ACER kan treffe slike beslutninger i de tilfeller hvor myndighetene i to land ikke blir enige om vilkårene for bruk av grensekryssende kabler eller linjer innenfor en tidsfrist på seks måneder.

En tenkt konflikt, som kan belyse hva dette egentlig handler om, kan være som følger. La oss si at Nederland mener at 40 prosent av kapasiteten i kablen mellom Norge og Nederland skal forbeholdes såkalt «balansekraft». Dette er kraft som man binder seg til å levere hver dag det er manglende kapasitet i Nederlands egen sol- og vindkraftproduksjon. Prisen for slike leveranser avtales for lengre

¹⁷ ACER er forkortelse for Agency for the Cooperation of Energy Regulators

¹⁸ I forhandlingene mellom EU og EFTA er det slått fast at EFTA-landene er å betrakte som «medlemsstater» i energiunionen.

perioder av gangen. Men en slik avtale begrenser kapasiteten for norske produsenter som vil eksportere kraft i det såkalte spotmarkedet, hvor prisene bestemmes fra time til time. Hvis norske produsenter mener at de tjener mer ved å selge i spotmarkedet enn ved å binde opp kapasitet i avtaler om balansekraft, ser vi en klassisk konflikt mellom interessene til de to landene. Det er i tilfeller som dette at ACER har mulighet til å komme inn og bestemme hva som skal gjelde.

I forordningens artikkel 9 er det bestemmelser om at bare ACER kan bestemme om land kan fravike reglene for hvordan inntekter fra utenlandskabler skal anvendes. I omtalen (ovenfor) av forordningen om grensekryssende handel så vi at det der er bestemmelser om at inntekter fra utenlandskabler primært skal brukes til å sikre at kablene vedlikeholdes og fungerer, og / eller til å bygge ny, grensekryssende infrastruktur. I tilfeller der to land ikke blir enige om hvordan inntekter fra grensekryssende handel skal brukes, slår ACER-forordningen fast at det er ACER som bestemmer. Det kan ikke være tvil om at dette er beslutninger som vil påvirke prisen på elkraft i de berørte markedene. For Norges del betyr det at ACER får en makt som påvirker prisen på elkraft for norske konsumenter og bedrifter.

Forordningen gir ACER rett til å pålegge produsenter og netteiere å sende inn dokumentasjon

Det er ingen uenighet om at de nevnte artiklene i ACER-forordningen betyr overføring av makt fra Norge til EU. Men det er uenighet om hvor viktig denne suverenitetsavståelsen er, og hvilke bestemmelser i Grunnloven den er omfattet av.

9 Grunnlovens § 115

I Grunnlovens § 115 er det bestemmelser om at Norge kan avstå suverenitet på et avgrenset område til en organisasjon vi ikke selv er tilsluttet, men at det i så fall krever tre fjerdedels flertall i Stortinget.

I regjeringens proposisjon til Stortinget (Prop 4 S) argumenteres det for at den myndighetsoverføringen som ligger i ACER-forordningens artikkel 7-9 ikke er suverenitetsavståelse i Grunnlovens forstand. Etter flere års forhandlinger, hvor EU ikke har imøtekommet Norges krav om stemmerett i ACER, har man i stedet laget en (meget tvilsom) «EØS-konstruksjon». Her legges det opp til at vedtak fra ACER først skal oversendes til ESA for kopiering, som i sin tur skal gi påleggene videre til RME (norsk reguleringsmyndighet) for effektivering. Men hvordan skal en slik runddans gi myndighetsoverføringen legitimitet?

I «propen» skriver regjeringen:

"Tilpasningsteksten innebærer at vedtaket skal rettes mot statlige myndigheter. Lovavdelingen konkluderte med at vedtakene ikke vil ha direkte internrettslig virkning i Norge, noe som videre betyr at det ikke foreligger myndighetsoverføring i Grunnlovens forstand." (Prop. 4S (2017-2018) s. 28).

Argumentet om at vedtakene ikke har direkte internrettslig virkning, er åpenbart en svært kunstig konstruksjon. Når det overordnede målet for energiunionen bl.a. er å sikre nok overføringskapasitet og fri flyt av energi over landegrensene, er det klart at ACER kan gjøre vedtak som får direkte konsekvenser for prisen på elkraft for norske konsumenter og bedrifter. Tilsvarende kan anføres for de øvrige forhold hvor ACER får overnasjonal myndighet. Påstanden om at dette ikke har "internrettslig virkning" synes derfor å ha lite med realitetene å gjøre.

EUs energiunion og ACERs rolle er i stadig utvikling. En annen konsekvens av departementets tvilsomme tilnærming, er at det ved hver ny utvidelse/endring av ACERs oppgaver må gjøres en særskilt vurdering av om noen av endringene representerer suverenitetsavståelse, og eventuelt kommer inn under Grunnlovens § 115. En kan da lett komme i en situasjon hvor det argumenteres med at hver enkelt endring i seg selv "ikke er inngripende", mens summen er at vi har flyttet makten over et omfattende og viktig samfunnsområde ut av landet?

I Prop 4 S og i Lovavdelingens utredning er det et avgjørende premiss at ACER kun har instruksjonsrett over et "statlig organ". For det første er det klart at dette statlige organ (Reguleringsmyndigheten for energi, RME) ikke har muligheter til å motsette seg et vedtak fra ACER. Og for det andre understrekes det, og tas tiltak for å sikre, at RME skal være totalt uavhengig av alle involverte parter, inkl norske myndigheter. Når det opprettes et slikt uavhengig organ, som bare kan motta pålegg fra ACER (via ESA), er det da riktig å anse dette som "et statlig organ" som rettferdiggjør en konklusjon om at det ikke er snakk om myndighetsoverføring i Grunnlovens forstand?

9.1 Regjeringens argumentasjon møter motstand

I en kronikk i Klassekampen går de to jusprofessorene Eirik Holmøyvik og Halvard Haukeland Fredriksen ved Universitetet i Bergen i rette med regjeringens argumenter for å unndra myndighetsoverføringen til ACER fra Grunnlovens krav om tre fjerdedels flertall i Stortinget (§115). Der skriver de:

«Lovavdelingens standpunkt forutsetter at ESAs vedtak ikke har direkte internrettslig virkning i norsk rett, altså at det «bare» er snakk om folkerettslige forpliktelser som det er opp til norske myndigheter å avgjøre om det har virkning i Norge eller ikke. I slike tilfeller har Stortinget lagt til grunn at den strenge vedtaksprosedyren i § 115 ikke er nødvendig fordi det er «en avgjørende forskjell på å være herre over det siste avgjørende skritt som er nødvendig for å skape nye forpliktelser for landets borgere, og å gi slipp på denne kontrollmuligheten». Problemet med denne forståelsen er imidlertid at ESAs vedtak ikke skal adresseres til nasjonale myndigheter underlagt regjeringens og Stortingets kontroll, men til en uavhengig enhet i NVE som vil få navnet Reguleringsmyndigheten for energi, RME. RMEs uavhengighet skal nedfelles i en egen bestemmelse i energiloven, som gjør det klart at RME ikke skal kunne instrueres av politiske myndigheter.

... Norske politiske myndigheter vil ikke kunne gripe inn mot intern effektivisering av et uønsket kopivedtak fra ESA uten å bryte norsk lov.

... Vår bekymring er at regjeringen tar for lett på de konstitusjonelle spørsmålene denne saken reiser. De kreative og til tider anstrengte rettslige vurderingene som gjøres i denne og andre saker for å unngå bruk av § 155 bidrar til å tilslore realitetene i Norges tilknytning til EU-byråer.»

Hele EØS-avtalens logikk bygger på at et vedtak i EU ikke blir norsk lov og rett uten at det norske Stortinget også vedtar det. I regjeringens forslag til ACER-tilknytning brytes dette prinsippet. Et vedtak i EU-organet ACER, hvor Norge ikke har stemmerett, blir til norsk rett gjennom et kopivedtak i ESA og et effektiviseringsvedtak i det uavhengige organet Reguleringsmyndigheten for energi, RME. Prinsippet om at det i EØS-avtalen finnes en «nødbrems», hvor Stortinget har muligheter til å si nei, er satt ut av spill. Dette ønsker man skal skje på det området som kanskje har betydd mest for utviklingen av landet vårt – på energiområdet.

Professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, Henrik Bjørnebye, er i en kronikk i Klassekampen¹⁹ inne på hvor omfattende regelverket for EUs energiunion er, og hvordan det hele tiden er i utvikling. Han skriver blant annet:

«EUs arbeid de siste årene med å etablere en energiunion vitner om ambisiøse energipolitiske målsettinger.

... De 454 sidene med kraftmarksregler inntatt i danske EU-Tidende er så tekniske og detaljerte at man helst bør være både ingeniør, økonom og jurist for å forstå rekkevidden av dem. Siden de er vedtatt som forordninger, må de

¹⁹ Prof. Henrik Bjørnebye, Klassekampen, 15.01.2018: All energi under en kam

gjennomføres ord for ord i norsk rett uten tilpasninger ved en eventuell innlemmelse i EØS-avtalen.

... Disse lovgivningsinitiativene omfatter egler om fornybarmål, nettilknytning av kraftverk, systemdrift, flaksehalsbehandling, kapasitets-utnyttelse på utenlandskabler, støttesystemer, energieffektivisering, forbrukerbeskyttelse og mye mer.»

10 Ulike aktørers syn

10.1 Regjeringen

Regjeringen (Høyre og Frp), foreslår at Norge skal gjøre EUs tredje energipakke til norsk lov- og regelverk. Det innebærer at vi knytter oss til EUs energiunion, og at vi overfører makt til det overnasjonale energibyrådet ACER.

I november 2017 fikk Stortinget oversendt regjeringens forslag til alle de lovendringer som er nødvendige for å få norsk lovverk i samsvar med energiunionens direktiver og forordninger. Det foreslås at energiloven og naturgassloven endres. Det gjelder særlig noen bestemmelser som klargjør det Eiermessige skillet mellom produsenter og eiere av nettene, og som fastslår statusen og rollen til den nasjonale reguleringsmyndigheten, RME.

I brevet til Energi- og miljøkomiteen (10.01.2017) skriver statsråd Søviknes:

«Norsk energipolitikk ligger i det alt vesentlige fast, uavhengig av den tredje energimarkedspakken. Norsk regelverk om konsesjoner til strømmnett og kraftverk, samt forvaltningen av naturressursene våre, vil fortsatt gjelde. Selv om vi innlemmer et harmonisert regelverk for kraftmarkedene gjennom EØS-avtalen, har Norge fortsatt suverenitet over disponeringen av vannkraftressurser og energipolitikk for øvrig.»

De kanskje viktigste enkeltforslagene er tilslutning til forordningene om ACER (713/2009), om grensekryssende handel med elkraft (714/2009) og naturgass (715/2009). Forordningene om ACER og om grensekryssende handel med elkraft har størst konsekvenser for Norge. De medfører at norsk energipolitikk heretter må utvikles innenfor rammene av regelverket for EUs energiunion, og at makten over viktige energipolitiske spørsmål overføres til et overnasjonalt organ hvor Norge ikke har stemmerett.

I avsnittet om ACER har vi referert regjeringens argumenter for at det her delvis ikke handler om overføring av myndighet i Grunnlovens forstand, og delvis at myndighetsoverføringen «er mindre inngripende». I sum konkluderer regjeringen med at et vedtak om tilslutning til ACER dermed kan gjøres med vanlig flertall (mer enn 50 prosent) i Stortinget.

10.2 NVE

Norges vassdrags og energidirektorat, NVE, er myndighetenes faginstans på energiområdet. På direktoratets hjemmesider presenteres rollen deres slik:

«NVE har ansvaret for å forvalte landets vann- og energiresurser. Vi skal sørge for sikker strømforsyning og å bedre samfunnets evne til å håndtere flom- og skredfare.»

Regjeringen foreslår at en del av NVE skal ha oppgaven som nasjonal reguleringsmyndighet ved Norges deltakelse i EUs energiunion. I den tredje energipakken fra EU pålegges medlemsstatene å organisere de nasjonale reguleringsmyndighetene som enheter helt uavhengig av alle parter, inklusive landets egne myndigheter. Reguleringsmyndigheten, RME, er derfor nå skilt ut som egen avdeling i NVE. Vedtak i RME kan ikke påklages til departementet, og det er opprettet en egen, uavhengig klageinstans. I et slikt perspektiv synes det noe merkelig at man samtidig har bestemt at NVEs og reguleringsmyndighetens toppsjef skal være en og samme person.

EU-regelverket pålegger RME å samarbeide med andre medlemsstaters reguleringsmyndigheter om utvikling av regelverk og foreslå tiltak som gjør at målsettingene for energiunionen oppfylles. Dette arbeidet koordineres og ledes av ACER. Den nasjonale reguleringsmyndigheten skal også følge opp at alle vedtak i tilknytning til energiunionen som gjøres i ACER blir fulgt opp og iverksatt i Norge. I praksis er RME underlagt ACER/EU og ikke norske myndigheter.

I arbeidet med rapporten har vi intervjuet Vassdrags- og energidirektør Per Sanderud i NVE og seksjonssjef Kari Løchen i seksjon for energimarkedsrett om deres syn på konsekvensene av å overføre makt til ACER.

Begge fokuserer mest på hvor viktig det er at Norge / NVE er aktive deltakere i ACERs arbeid med å utvikle samarbeidet mellom medlemsstatene og regelverket for grensekryssende handel. Deres synspunkter kan i korthet sammenfattes slik²⁰:

- Handel med energi er en del av fornybarsamfunnet. Det gir oss større forsyningssikkerhet, reduserer behovet for utbygginger og belastninger på norsk natur, og etter hvert som nabolandene blir mer avhengige av fornybar energi vil norsk vannkraft bli viktigere som balansekraft i deres markeder. Mer fornybar energi øker behovet for transport av energi.
- Norge er i dag en del av det nordiske markedet for handel med elkraft. Vi er medlemmer av EØS og det er kabler til Danmark og Nederland. Stortinget har vedtatt at det skal bygges to nye, en til Tyskland og en til England, disse er nå under bygging. Volumene, både for import og eksport av elkraft, kommer til å øke.
- ACER skal fremme samarbeid mellom reguleringsmyndigheter i Europa og har en viktig rolle i utviklingen av nytt regelverk på nordisk

²⁰ Sammenfatningen er gjennomgått og godkjent av NVE

og europeisk nivå. Det er viktig for Norge at norske aktører kan forholde seg til det samme regelverket som aktørene i våre naboland, og det er i norsk interesse at den handelen vi er en del av baseres på et forutsigbart og transparent regelverk. Det er først og fremst dette som er ACERs rolle.

- Gjennom deltakelse i ACERs komiteer og utvalg får vi innflytelse på regelutviklingen. Som medlemmer av EØS vil reglene uansett bli gjort gjeldende i Norge. Det er Norge og Norden som har mest erfaring med et deregulert energimarked, og vi har derfor mye å bidra med i EUs regelutvikling.
- ACER har ikke myndighet til å avgjøre om det skal bygges kabler fra Norge. Det må på normal måte søkes om konsesjon for eventuelle nye kabler, og det er norske myndigheter som avgjør slike søknader. NVEs syn er at det bør gis konsesjon [hvis kabelen det søkes om er samfunnsøkonomisk lønnsom](#).
- Mer handel og større kapasitet i mellomlandsforbindelsene kan gi incentiver til mer effektkjøring i kraftverkene, men grensene for dette er fastlagt i de konsesjonene man har. Vi har ikke mottatt søknader om adgang til økt effektkjøring, og vi endrer ikke vannkraftkonsesjonene uten en konkret analyse av hvert enkelt prosjekt. Her avveies positive virkninger for økonomi og klima mot negative virkninger for natur og miljø. Effektkjøring vil være et sentralt tema i arbeidet med revisjon av vilkårene for gamle vannkraftkonsesjoner og i oppfølging av EUs vanndirektiv
- Mer grensekryssende handel med elkraft vil føre til en viss utjevning av prisforskjeller mellom markedene, og bygging av utenlandsforbindelser har en kostnad som må dekkes inn. Men begge disse forholdene tas det hensyn til i de samfunnsøkonomiske analysene som gjøres i tilknytning til konsesjonssøknadene. For de kabler vi har, og for de som er under bygging, er konklusjonen at gevinstene er større enn kostnadene.
- NVE er tilhenger av et markedsbasert system for omsetning av elkraft, og sånn sett vil deltakelse i EUs energiunion og ACER tjene norske interesser. Men nå ligger dette til behandling i Stortinget, og NVE arbeider hele tiden innenfor de rammer som politikerne trekker opp.»

Vi ser at både regjeringen og NVE bygger sin politikk på tre hovedpilarer. For det første er de tilhengere av at elkraft skal omsettes som en vare i «frie» markeder. Tilbud og etterspørsel skal avgjøre prisen på strøm. For det andre ser de det som en fordel at Norge er en del av et felles EU-marked for elkraft. Og for det tredje bruker de «samfunnsøkonomisk lønnsomhet» som kriterium for hvor mange overføringslinjer og kabler det skal være mellom det norske og det europeiske markedet.

De to første premissene gir klare begrensninger på handlingsrommet for nasjonal energipolitikk. Innenfor EU og EØS-avtalens konkurranseregler kan verken industri eller andre formål prioriteres fremfor noe annet. Kriteriet om

samfunnsøkonomisk lønnsomhet høres kanskje enkelt og greit ut. Problemet er at samfunnsøkonomiske beregninger bygger på en lang rekke forutsetninger, både når det gjelder hvilke forhold som skal tillegges økonomisk verdi og hvordan de skal vektes.

I en rapport fra Riksrevisjonen²¹ omtales Statnetts beregninger av lønnsomheten ved nettinvesteringer (inkl utenlandskabler) slik:

«Statnett utarbeider samfunnsøkonomiske analyser til de forskjellige beslutningsportene, men analysene varierer i framstilling og detaljeringsgrad. I en del analyser er det ikke klart hvilke virkninger som er inkludert, eller hvordan virkningene er verdsatt.

Det kommer heller ikke alltid tydelig fram i analysen hvilke beregningsforutsetninger som er lagt til grunn.

... At analysedokumentene ikke er utarbeidet på en oversiktlig og likartet måte, begrenser etter Riksrevisjonens mening beslutningstakers mulighet til å foreta en reell vurdering av samfunnsøkonomien i det enkelte prosjekt. I tillegg vanskeliggjør det prioriteringen mellom prosjektene og begrenser etterprøvbareheten av analysene.»

I Statnetts egen konsesjonssøknad for Tyskland og storbritannia-kablene opplyses det for eksempel at klima og miljø-virkninger ikke er prissatt i den samfunnsøkonomiske analysen (s. 59).

11 De politiske partienes syn

I juni 2016 diskuterte Stortinget en melding fra regjeringen om Norges fremtidige energipolitikk²². I innstillingen fra energi- og miljøkomiteen²³ hadde medlemmene fra de fire partiene Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne en felles merknad, som blant annet berørte spørsmålet om EUs energiunion og ACER. Der skrev man:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne vil understreke at det i energi- og klimapolitikken er viktig å utnytte det handlingsrommet som faktisk ligger i EØS-avtalen, og dessuten utnytte muligheten til å forhandle frem unntak og/eller egne ordninger i spørsmål som berører viktige nasjonale interesser.

... Disse medlemmer viser til at EUs planlagte energiunion utvilsomt vil kunne stille norske energiinteresser overfor nye utfordringer, både politisk, juridisk og økonomisk. ... Som eksempel nevnes at det allerede er stilt spørsmål ved de mulige konstitusjonelle utfordringer som kan oppstå mellom energiregulatorbyrået ACER og den norske reguleringsmyndigheten NVE.

²¹ Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper. Dokument 3:2 (2016-2017), s. 33

²² Meld. St. 25 (2015-2016): Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030

²³ Innst. 401 S (2015-2016)

... Disse medlemmer har registrert at regjeringen ser for seg at tilknytningen kan løses med samme modell som den som er foreslått når det gjelder Norges tilknytning til de overnasjonale finanstilsynene i EU. Disse medlemmer konstaterer at dette i så fall vil innebære en omfattende maktoverføring til EFTAs overvåkingsorgan ESA i Brussel. Disse medlemmer 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.»

I regjeringens forslag til hvordan EUs tredje energipakke skal tas inn i norsk lov- og regelverk er det nettopp finanstilsynsmodellen som foreslås som «løsning». Når ESA og den nasjonale reguleringsmyndigheten får i oppgave å kopiere vedtak i ACER bokstav for bokstav for innføring i Norge, kan det ikke være tvil om «norske interesser blir svekket dersom det skulle oppstå tvist knyttet til infrastrukturen på norsk sokkel eller overføringskabler til utlandet». Dersom signalene fra stortingsbehandlingen i juni 2016 følges opp, må både AP, SP, Sv og MDG gå imot tilknytningen til ACER.

AP

I avisintervjuer i oktober 2017 uttalte Aps Svein Roald Hansen av «AP går for ACER, og kan ikke se noen grunn til å kreve tre fjerdedels flertall i Stortinget»²⁴. I tiden etterpå har vi ikke sett offisielle uttalelser fra AP-hold om deres holdning før med Stortingets behandling av tilknytning til ACER.

SP

Ikke overraskende er Senterpartiet klare fortsatt motstandere av å overføre makt til ACER. I et innlegg på partiets hjemmesider skriver stortingsrepresentant Ole André Myhrvold:

«For meg og Senterpartiet minner dette mest om norske folkevalgte som har gitt opp å styre Norge, med de alvorlige følgene det kan få for norske interesser. Denne gangen for norsk energi.»

SV

SVs landsstyre gjorde i november 2017 et klart vedtak imot norsk tilknytning til ACER. I uttalelsen heter det blant annet:

«Det er viktig at vi har nasjonal kontroll for regulering av strømmettet og strømmarkedet. ACER vil utfordre den nasjonale kontrollen som vi har i dag.»

MDG

Vi har heller ikke registrert nye, offisielle standpunkter fra MDG etter det de sluttet seg til i merknaden på Stortinget i juni 2016. I undersøkelsen til Nei til EU kom det frem at det både var motstandere og tilhengere av EUs energiunion blant partiets kandidater.

RØDT

Rødt er, i likhet med SP og SV, mot EØS-avtalen, og er konsekvente motstandere av å overføre makt til EU-organer.

²⁴ I intervju med Nationen, 30.10.2017: AP vil ha EU-byrået ACER

KRF

I forkant av stortingsvalget i 2017 gjennomførte Nei til EU en kartlegging av stortingskandidatenes holdning til blant annet tilslutning til ACER. Her svarte 7 av de 8 representantene som partiet nå har på Stortinget at de var imot tilslutning til EUs energibyrå ACER. Flere av kandidatene, blant annet partileder Knut Arild Hareide, begrunnet svaret sitt med en likelydende formulering. Den lød sånn:

«KrF stemte våren 2016 mot at Norge skulle underlegges EUs finanstilsyn, og mange av de samme argumentene vil gjøre seg gjeldende her. Vi ønsker ikke å overføre vår suverenitet til ESA i et så viktig område for Norge som energi, så lenge ESA bare skal strø sand på det ACER kommer fram til.

VENSTRE

Fra den samme undersøkelsen til Nei til EU gikk det frem at nesten alle Venstres stortingsrepresentanter er tilhengere av EUs energiunion og tilslutning til ACER.

H og FRP

Disse to partienes posisjon anses dekket av det som står under punktet «Regjeringen» ovenfor. Fra lignende saker vet vi at det er motstand mot suverenitetsavståelse i deler av FRP.

11.1 Partiene splittet

Det er flere interessante eksempler på at det er splittelse i spørsmålet om ACER-tilknytning i alle partier. I en uttalelse fra Nordland fylkesting fra november med tittelen: **Ingen suverenitetsavståelse til EUs energibyrå ACER**. Der heter det:

«... ACER har som formål å lage et felles europeisk nett for både gass og strøm der nasjonale hensyn ikke skal tas. Mens dagens samarbeid er rådgivende, Skal ACER fatte bindende flertallsvedtak. Konkret foreslås at ACER skal bestemme reglene for når strømmen skal flyte den ene eller andre veien gjennom eksportkablene. De vil også bestemme hvem som skal betale ved uenighet og det er uklart om Norge kan stanse eksportkabler av nasjonale hensyn. Nordland fylkesting mener norsk kraft skal brukes til å utvikle landet, og ber regjeringen og Storting reservere Norge mot suverenitetsavståelse til ACER.»

Uttalelsen ble fremmet av SV, og fikk støtte fra AP, SP, Rødt, KrF, Venstre MDG, Høyre og Frp. Den ble med andre ord enstemmig vedtatt. I et oppslag på Nordland SVs hjemmeside kommenterte forslagsstilleren, Marius Jøsevold, vedtaket slik:

«Nordland har mye kraftkrevende industri, og er spesielt sårbar for tap av kontroll med krafta. Så lenge regulatorisk myndighet er på norske hender kan vi anta at norske interesser blir hensyntatt. Avgir vi kontroll til EU er prioriteringen med sikkerhet en annen. ACER er en trussel mot nord-norsk industri.»

Vedtaket fra Nordland fylkesting viser at det er motstand mot ACER-tilknytning i alle partier. Og tilsvarende enstemmige vedtak er gjort i fylkestingene i Telemark og Oppland.

12 Fagbevegelsens syn

Ikke uventet er det de to LO-forbundene Industri Energi og ELOGIT som har engasjert seg mest i diskusjonene om tilknytning til EUs energiunion og overføring av myndighet til EU-organet ACER. Spørsmålene har stor betydning for hele det norske samfunnet, men kanskje er det medlemmene i disse to forbundene som vil merke de direkte konsekvensene sterkest. Det har avspeilet seg i deres engasjement.

Det har gjennom flere år vært stor uenighet mellom Industri Energi og ELOGIT i synet på utenlandskabler. De to forbundene har hatt ulike analyser av hvilke konsekvenser en åpning for mer eksport og import av elkraft vil ha i det norske samfunnet.

12.1 Industri Energi

Industri Energi (IE)²⁵ legger vekt på at utenlandskablene driver opp strømprisene i Norge, og dermed svekker eller raserer den viktigste konkurransefordelen kraftkrevende industri har med å være lokalisert i landet vårt. Høyere strømpriser truer arbeidsplassene på mange ensidige industristeder rundt om i distrikts-Norge. Det er ca 11 000 arbeidsplasser som blir direkte berørt, og en økning i strømprisen med 5 øre/kWh vil slå ut med ca, 1,75 milliarder kroner i svekket resultat i industrien. Reduksjon i den direkte sysselsettingen vil i tillegg ramme enda flere arbeidsplasser i lokalsamfunnene rundt.

IEs analyser konkluderer med at de nye utenlandskablene til Tyskland og Storbritannia kan drive strømprisene i Norge opp med 10-40 øre/kWh. Dette baserer de på at strømprisene i dag er omtrent dobbelt så høye i Storbritannia som i Norge (ca 60 øre/kWh mot ca 30 øre/kWh). I tillegg vil utbyggingene være kostbare (investeringene i kabler og tilføringslinjer til Tyskland og Storbritannia blir i Statkrafts konsesjonssøknad anslått til nærmere 20 milliarder kr), og dette vil drive opp nettleien i Norge. Siden det norske markedet bare er en brøkdel av det britiske, vil et system med fri flyt føre til at den norske prisen nærmer seg den britiske, og ikke omvendt. Prisene er jevnt over høyere i hele det europeiske energimarkedet, og en tettere sammenkobling vil, på samme måte, dra norske strømpriser opp. Vi eksporterer kraft som kan holde strømprisene nede og aktiviteten oppe i Norge, mens vi importerer høyere strømpriser tilbake.

IE mener at tilhengerne av mer elkrafthandel over landegrensene undervurderer de negative konsekvensene av høyere strømpriser i Norge. Det vil kunne være ødeleggende for den kraftkrevende industrien, og den vil øke kostnadene for norske konsumenter og bedrifter i både privat og offentlig sektor. Man anslår at

²⁵ Presentasjonen av Industri Energis syn er en sammenfatning av de momenter forbundets rådgivere har fremført i samtaler med oss, og står for vår regning.

10 øre mer/kWh vil øke kommunene strømreregninger med ca 4 milliarder kr. På den andre siden mener man tilhengerne overdriver de positive, klimamessige virkningene. Den totale norske kraftproduksjonen i Norge (ca 133 TWh/år) utgjør 3-4 prosent av det totale europeiske forbruket. Vårt potensielle eksportbidrag er enda mye mindre, og vil knapt kunne merkes i forhold til EU-landenes behov for fornybarkraft, eller for balansekraft i deres egen fornybarproduksjon. På den andre siden undervurderer man de skadelige virkningene på natur og miljø. Mulighetene til å tjene mer penger i et åpent europeisk marked, med høyere og varierende priser, vil gi kraftprodusentene incentiver til å øke effektkjøringen i kraftverkene. Man kjører produksjonen opp (øker effekten) når etterspørselen er stor og prisene høye, og tar den ned når prisene er lave. Det betyr at magasinene tappes ned og fylles opp med kortere intervaller. Studier viser at slik kjøring av kraftverkene har svært negative følger for fisk og organismer i vassdragene, og det skader den tilgrensende naturen. I debatter om dette, og om de samlede virkningene av flere kabler, har IE vært særlig kritiske til at det ikke gjennomføres forsvarlige konsekvensanalyser før det gis konsesjoner, slik norsk og internasjonalt regelverk tilsier.

Industri Energis motstand mot ACER-tilknytning er derfor i stor grad knyttet til en frykt for at Norge mister kontrollen over politikken for grensekryssende elkrafthandel. Man mener at mindre nasjonal styring kan bety flere kabler, høyere strømpriser, høyere kostnadsnivå og tap av arbeidsplasser i Norge.

12.2 ELogIT

ELogIT organiserer personell i kraftbransjen. For bransjen er kabler en forretningsmulighet som øker selskapenes inntekter. Isolert sett vil det bety sikrere og bedre betalte arbeidsplasser for medlemmene i ELogIT. I tillegg har dette forbundet en annen analyse av hva som er de viktigste virkningene for det norske samfunnet.

ELogIT²⁶ har så langt støttet alle vedtak om bygging av forbindelseslinjer til utlandet. Forbundet er motstandere av at utenlandskabler skal bygges og drives av andre enn Statnett, og mener at det ikke bør gis ytterligere konsesjoner før man har høstet erfaringer med de to kablene som nå er under bygging til Tyskland og Storbritannia. Man viser til at de første linjene mellom Norge og Sverige ble bygd allerede på 1960-tallet, og at vi lenge har vært en del av et felles, nordisk elkraftmarked. Dette tjener Norge godt. Infrastrukturen gir oss tilgang på strøm fra mange land, og sikrer forsyningssikkerheten i det norske markedet. Det kommer fra tid til annen tørrår i Norge, og uten handel med nabolandene kan det bli for lite strøm i det norske nettet. Konsekvensene vil da bli skyhøye strømpriser eller direkte rasjonering. På den andre siden gir utenlandsforbindelsene oss anledning til å selge overskuddskraft i andre land. Det gir inntekter til det norske

²⁶ Sammenfatningen av ELog ITs syn er gjennomgått og godkjent av forbundsleder Jan Olav Andersen.

samfunnet (nesten alle kraftselskap er offentlig eid), og det er bra for klimaet. Andre land kan dekke deler av sitt forbruk med ren norsk vannkraft fremfor med forurensende fossil kraft. Med et økende innslag av sol- og vindkraft i EU-landene vil det ble et økende behov for norsk vannkraft som balansekraft. Inntektene fra handelen vil også kunne bidra til å finansiere en påkrevd utbygging og utbedring av det norske strømmettet, hvor det i dag er et stort etterslep.

ELogIT mener det ikke er en motsetning mellom gode industrikraftavtaler og et marked for kraftutveksling på tvers av landegrensene. Industrien har lav eller ingen elavgift, har lav nettleie og kan forhandle langsiktige kontrakter. I sum vil dette kunne gi industrien konkurransedyktige strømvavtaler.

Også ELogIT er opptatt av å bevare nasjonal kontroll over energipolitikken. I løpet av januar 2018 vil forbundet vedta sitt syn på tilknytning til EU-byrået ACER. I en samtale med oss signaliserer forbundsleder Jan Olav Andersen at konklusjonen høyst sannsynlig vil bli et nei.

12.3 LO

LOs posisjon har vært preget av at de to mest involverte forbundene er på kollisjonskurs i spørsmålet om utenlandskabler. Man er samlet om at det ikke er riktig å slippe til andre enn Statnett som eiere av utenlandskabler, men det er også en viss kritikk og skepsis mot å overføre makt til EU-systemet og ACER. I en høringsuttalelse fra mars 2017²⁷ uttalte LO:

«Vinterpakken er utfordrende fordi den i tillegg til et detaljert regelverk legger opp til at Kommisjonen og øvrige samordningsorganisasjoner i EU kan sette inn tiltak og fatte vedtak som kan påvirke Norges råderett over eget energisystem.

LO mener energisystemet er kritisk viktig infrastruktur som må være i offentlig eie. Norge skiller seg fra resten av Europa ved den store andelen kraft har i husholdningenes energiforbruk.

Utfordringene knyttet til byrået for samarbeid mellom energiregulatorer (ACER) har LO kommentert i flere høringer. Når ACER etter forslaget til ny forordning kan fatte avgjørelser med simpelt flertall øker utfordringen.

LO mener Norge må sikres en reell innflytelse i de avgjørelsene som skal fattes.

LO mener kraft-produksjonssystem og nett er avgjørende og kritisk viktig infrastruktur som skal eies og forvaltes i offentlig eierskap. LO mener departementet må klargjøre hva som ligger i elmarkedsdirektivets regler om at nasjonale tiltak ikke skal hindre grensekryssende flyt, forbrukerdeltakelse eller investeringer.

LO er svært uenig i vedtaket om å åpne opp for at andre enn Statnett skal kunne bygge, eie og forvalte utenlandskabler fra Norge.

²⁷ LO, 13.03.2017: Høring - Vinterpakken - høring av regelverksforslag fra EU-Kommisjonen. (PS. På dette tidspunktet ble EUs tredje energipakke omtalt som «Vinterpakken».)

LO ber om at departementet redegjør for konsekvensene av at flaskehalsinntekter kun kan brukes til å garantere tilgjengeligheten av den tildelte kapasiteten og/eller nettinvesteringer og ikke til å redusere nett tariffen. 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.»

Til tross for at LO peker på viktige problemer og konsekvenser knyttet til å knytte seg til EUs energiunion, trekker man ingen klar konklusjon. I flere lokale LO-avdelinger er standpunktene derimot tydelige. Vi tar her med en uttalelse fra LO i Telemark:

«LO Telemark ber regjering og Storting reservere Norge mot suverenitetsavståelse til EUs energibyrå ACER. ACER har som formål å lage et felles europeisk nett for både gass og strøm der nasjonale hensyn ikke skal tas. Mens dagens samarbeid er rådgivende, skal ACER fatte bindende flertallsvedtak. Konkret foreslås at ACER skal bestemme reglene for når strømmen skal flyte den ene eller andre veien gjennom eksportkablene. I Norge er den kraftforedlende prosessindustrien nøkkelindustri i mange lokalsamfunn. Det er all mulig grunn til å frykte at Norge vil miste vår viktigste konkurransefordel hvis store deler av all norsk kraftproduksjon eksporteres.»

13 Næringsinteressene

13.1 Energi Norge

Interesseorganisasjonen Energi Norge presenterer seg selv slik i sitt hørings svar²⁸ til Olje og energidepartementet (OED) om den såkalte vinterpakken:

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Vi representerer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Fornybarnæringen jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst.

I hørings svaret gir Energi Norge sine fulle tilslutning til EUs initiativer for å skape et integrert energimarked i Europa, basert på et overnasjonalt regelverk. I den grad man har kritiske merknader, går de stort sett ut på at man ikke går langt nok i å avskaffe nasjonale tiltak og regelverk som begrenser det frie markedets funksjon. I avsnittet om ACER heter det (i vår oversettelse fra den engelske teksten i høringsbrevet):

²⁸ Energi Norge, 16.02.2017: Vinterpakken – «Clean Energy for all Europeans» - høring av regelverksforslag fra Europakommisjonen

«ACER-reguleringer

Forslaget om å styrke ACERS makt og stilling er et nødvendig skritt for å harmonisere og integrere regler og reguleringer og integrere de europeiske energimarkedene. Energi Norge støtter forslagene om å styrke ACER. Energi Norge vil understreke at også NVEs rolle må endres, slik at den er tilpasset og reflekterer ACER styrkede rolle.»

13.2 Norsk Industri

Også interesseorganisasjonen Norsk Industri sendte inn svar på OEDs høring om vinterpakken i mars 2017²⁹. Innledningsvis presenterer organisasjonen seg slik:

«Norsk Industri representerer Norges største energiforbrukere, som vil berøres markant av mange elementer i Vinterpakken. Vårt innspill er derfor primært rettet inn mot de elementer som har størst konsekvenser for våre industribedrifter:»

Fra høringsuttalelsen tar vi med følgende utdrag:

«I pakken legges det til grunn at forslagene vil føre til økt aktivitet og verdiskaping i en rekke sektorer, herunder energiintensiv industri. For å oppnå dette må imidlertid regelverket også legge opp til gode rammebetingelser for industriens internasjonale konkurransevne. Dette mangler i de foreliggende forslagene, og er en klar svakhet ved pakken.

... Norge må implementere den 3. Energimarkedspakken. ACERs innflytelse på det norske kraftsystemet og Norges forhold til ACER må avklares.

... Det foreslås en begrensning i hvordan TSOene kan anvende flaskehalsinntektene som opptjenes ved kraftutveksling mellom prisområder. Det vil være svært uheldig om TSOene får føringer om at bruk av flaskehalsinntekter kun skal benyttes til nettinvesteringer. Investeringer i nett bør fortsatt besluttes på grunnlag av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og flaskehalsinntekter bør kunne brukes både på investeringer og nedsettelse av nettariffer etter hva som er mest hensiktsmessig. Føringer som er foreslått vil kunne medføre en svekkelse av industriens konkurransevne.»

Som vi ser, er det tydelige forskjeller i Energi Norge og Norsk Industris analyser og argumenter. Interesseorganisasjonen for kraftprodusentene ser bare fordeler med et (enda mer) markedsbasert system, og med full tilgang og integrasjon i det europeiske markedet. Det vil gi nye og bedre inntektsmuligheter for bransjen. Norsk Industri er bekymret for at den europeiske energiunionen ikke tar tilstrekkelig hensyn til industriens konkurransevne. Men man konkluderer likevel med at EU-regelverket skal tas inn i norsk lov. Formuleringen om at «ACERs innflytelse på det norske kraftsystemet og Norges forhold til ACER må avklares»,

²⁹ Norsk Industri, 14.03.2017: Innspill fra Norsk Industri vedrørende vinterpakken 2016

er gått ut på dato. I regjeringens forslag til Stortinget presenteres den løsningen man har kommet frem til og som anbefales i forhold til ACER; – Norge skal være med i ACER, men uten stemmerett, vedtakene fra ACER skal kopieres i ESA og videresendes til den nasjonale reguleringsmyndigheten RME som skal sørge for at de blir satt ut i livet i Norge. ACER får innflytelse på det norske kraftsystemet.

14 Naturvernorganisasjonene

I november 2017 sendte seks natur- og friluftsansjoner³⁰ et felles brev til NVE, hvor de uttrykker bekymring over manglende utredning av konsekvenser for natur og friluftsliv av Statnetts nettutviklingsplan for 2017, samt de konsesjonsgitte kablene til Tyskland og Storbritannia, og konsesjonssøknaden for den planlagte Skottlandskabelen «North Connect». Der ber de om at

«... det gjennomføres frittstående faglige konsekvensutredninger for planlagt utvikling av nettet, mulig effektkjøring i eksisterende kraftverk og behov for utbygging av ytterligere kraftproduksjon som følge av europeisk tilknytning. Behandlingen av konsesjonssøknad for Skottlandskabelen bør avvendes til en slik vurdering foreligger.»

Organisasjonene retter særlig søkelyset mot konsekvensene av effektkjøring. Det refereres til en rapport fra Multiconsult fra august 2017, hvor miljøkonsekvensene av effektkjøring i regulerte vassdrag er utredet. I rapportens sammendrag skriver man:

«Felles for alle regulerte vassdrag er at effektkjøring gir betydelige negative Viktige økologiske konsekvenser for vannmiljøet som følge av effektkjøring er stranding av ungfisk, insekter og bunndyr i forbindelse med raske vannføringsreduksjoner. Naturmangfoldloven og vannforskriften har til hensikt å ivareta miljøverdier i vassdragene og kan dermed potensielt komme i konflikt med effektkjøring. Økt effektkjøring i våre vassdrag vil bli vanskelig å forene med målet om god økologisk status i vannforskriften, og særlig vil dette gjelde effektkjøring av elvevassdrag.»

Organisasjonene konkluderer blant annet med at «Statnett må pålegges å stanse videre utvikling av sitt kabelprosjekt til Storbritannia inntil konsekvensene for naturen er klarlagt».

³⁰ Naturvernforbundet, Norsk Friluftsliv, Norsk Jeger og Fiskerforening

15 Motstanderne samles

Gjennomgangen ovenfor viser at det både i partiene, i fagbevegelsen og mellom næringsorganisasjonene er uenigheter og ulike analyser når det gjelder konsekvenser for Norge av EUs tredje energimarkedspakke. Delvis avspeiler uenighetene at vinnere og tapere ved en tettere integrering i EUs energiunion ikke er de samme, og delvis skyldes det nok ulikt syn på EU/EØS-tilknytning generelt.

For motstanderne er det ett overordnet perspektiv som ser ut til å være samlende:

- Det skal fortsatt være nasjonal kontroll over energipolitikken i Norge. Man ønsker ikke en energipolitikk som flytter makt fra norske myndigheter til overnasjonale organer i EU.
- Når det gjelder de vedtak Stortinget skal gjøre vinteren 2018, settes spørsmålet om nasjonal kontroll mest på spissen i et eventuelt vedtak om norsk tilslutning til ACER. Motstanderne krever at vi bruker EØS-avtalens reservasjonsrett til å si nei til norsk ACER-tilknytning.

Målsettingen for motstanderne er å få et flertall på Stortinget til å si nei til norsk ACER-tilknytning. Gjennomgangen i denne rapporten har påvist at AP, SP, SV og MDG i en felles komitemerknad i Energi- og miljøkomiteen fra juni 2016 uttrykte skepsis til regjeringens forslag til «ACER-løsning». I en kartlegging fra Nei til EU foran Stortingsvalget 2017 markerte Krf tydelig motstand mot suverenitetsavståelse til ACER. Det er ingen ting i regjeringens forslag til Stortinget som er annerledes i dag enn det som lå på bordet den gang. Grunnlaget for et nei til ACER-forordningen burde derfor være tilstede. Og siden forordningen åpenbart handler om suverenitetsavståelse, burde Stortinget kunne samle seg om at et vedtak om tilslutning uansett krever tre fjerdedels flertall.

Vedlegg 1:

Organisasjoner som har gitt økonomisk støtte til arbeidet med denne rapporten

LO i Oslo
LO i Trondheim
LO i Ytre Sogn
LO i Lister
LO i Ytre Helgeland
LO i Vesterålen

Industri Energi
Aalvik Arbeiderforening
Trondheim Kjemiske Arbeiderforening
IE-klubben Aker BP

ELogIT Distrikt Oslo/Akershus
ELogIT Distrikt Hordaland/Sogn og Fjordane
ELogIT Distrikt Nordland
ELogIT Distrikt Rogaland
ELogIT i Relacom
E-verkenes Fagforening Vestlandet
Elektromontørenes Fagforening Oslo/Akershus
Elektroarbeidernes Fagforening Trondheim
Sandnessjøen Elektroforening

LO-klubbene i Aker Solutions
LO-klubbene i Akastor
LO-klubbene Kværner
Konsernutvalget i Aker
Heismontørenes Fagforening
Oslo Transportarbeiderforening
Fagforening for Buss og Sporveisarbeidere, Trondheim
Oslo Grafiske Fagforening
Region Øst Handel og Kontor
Frisørenes Fagforening Oslo
Fellesforbundet avd. 8, Telemark
Oslo Sporveiers Arbeiderforening
Statsbanenes Verkstedarbeiderforening, Oslo
Rørleggernes Fagforening, Oslo
Forbundet for Ledelse og Teknikk, Avd. 086, Høyanger

Nei til EU
Nei til EU Rogaland
Nei til EU Sør-Trøndelag
Nei til EU Hordaland
Nei til EU Troms
Nei til EU Østfold
Nei til EU Vestfold
Nei til EU Aust-Agder
Nei til EU Akershus
Nei til EU Sogn og Fjordane

Om De Facto

De Facto – Kunnskapscenter for fagorganiserte er en uavhengig stiftelse som driver med kunnskapsarbeid for alle deler av norsk fagbevegelse.

Vi utfører utrednings- og forskningsoppdrag, bistår organisasjoner og tillitsvalgte med dokumentasjon, analyser og utviklingsarbeid, og driver en omfattende undervisnings- og foredragsvirksomhet mot hele spekteret av fagforeningsmiljøer.

De Facto ønsker å bidra til en sterk og kunnskapsrik fagbevegelse. Gjennom nesten 30 års virke har vi befestet vår posisjon som en solid medspiller for aktive og offensive fagforeninger. I arbeidet for gode fellesskap og solidariske løsninger samarbeider vi med fagbevegelsen om å utvikle kritiske analyser, alternative strategier og spennende skoloring av tillitsvalgte og medlemmer.

Hvordan skal arbeidstakerne og deres fagforeninger møte alle de utfordringer og omstillinger som stadig dukker opp? Hva skjer? Hvem er pådriverne? Hva blir konsekvensene? Hva er alternativene? Hvilke muligheter har fagbevegelsen? Hvem er allierte?

Dette er som regel utgangspunkt for de mange utrednings- og forskningsoppdrag De Facto får. Noen ganger er prosjektene forholdsvis store og basert på anerkjente forskningsmetoder. Andre ganger bruker vi noen dager eller uker til å systematisere et bestemt materiale og presentere det i en kortfattet og forståelig form. Fra tid til annen produserer vi også egne bøker og hefter om viktige temaer.

I samarbeid definerer vi tema og problemstillinger, og i samarbeid diskuterer vi hvordan rapporter og dokumentasjon kan brukes til f. eks. eksterne initiativer, skoloring og politikkutvikling.

www.de-facto.no

Kolstadgt. 1

0652 Oslo