

# Høringsnotat

Forskrift om Energiklagenemnda

(tredje energimarkedspakke)

1	Innledning og bakgrunn.....	3
2	Uavhengig klagenemnd .....	3
2.1	Gjeldende rett.....	3
2.2	Departementets forslag .....	4
3	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	4
4	Merknader til de enkelte bestemmelsene.....	5
5	Forskrift om Energiklagenemnda .....	8

# 1 Innledning og bakgrunn

I dette høringsnotatet foreslår Olje- og energidepartementet (OED) en ny forskrift om opprettelse av en uavhengig klagenemnd for vedtak fattet av Reguleringsmyndigheten for energi (RME). Klagenemnda skal avgjøre klager over enkeltvedtak på de områdene hvor RME er tillagt vedtaksmyndighet etter energiloven og naturgassloven. Formålet er å gjennomføre krav til en uavhengig klageinstans som følge av EUs tredje energimarkedspakke.

Den tredje energimarkedspakken ble vedtatt i EU i 2009 og trådte i kraft i EU 3. mars 2011. Stortinget fattet 22. mars 2018 vedtak om samtykke til at energimarkedspakken innlemmes i EØS-avtalen. Den tredje energimarkedspakken inneholder direktiver og forordninger som skal bidra til et mer velfungerende indre marked for elektrisk kraft og naturgass. Som en konsekvens av innlemmelsen i EØS-avtalen er det gjort endringer i energiloven og naturgassloven.

I henhold til ny § 2-3 i energiloven og ny § 4 i naturgassloven skal departementet utpeke en reguleringsmyndighet og klagenemnd, og gi forskrift om organisering, oppgaver og myndighet. Enkeltvedtak fattet av RME kan påklages til Energiklagenemnda. Departementet foreslår at nemnda opprettes med Klagenemndssekretariatet i Bergen (KNSE) som saksforberedende organ.

I tråd med endringene i energiloven og naturgassloven foreslår departementet at funksjonen som nasjonal reguleringsmyndighet for energi legges til en egen enhet innenfor Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), benevnt Reguleringsmyndigheten for energi (RME). Dette er behandlet i eget høringsnotat hvor departementet foreslår en ny forskrift som definerer RMEs virksomhet for energimarkedet og tilsvarende forslag til endringer i energilovforskriften, og en rekke andre forskrifter.

Reguleringsmyndigheten og klagenemnda skal være uavhengige, og kan ikke instrueres om utøvelsen av tillagt myndighet. Departementet vil ha overordnet styring med klagenemndas virksomhet, og kan blant annet gi generelle krav i forskrift. Klagenemnda skal i likhet med RME være administrativt underlagt OED, jf. Prop. 5 L (2017-2018) side 6. Energiloven med tilhørende forskrifter er ikke gjort gjeldende for Svalbard.

Departementet tar sikte på at forslaget til forskrift om Energiklagenemnda skal tre i kraft i 2019.

## 2 Uavhengig klagenemnd

### 2.1 Gjeldende rett

Olje- og energidepartementet er klageinstans for enkeltvedtak fattet av NVE, jf. forvaltningsloven § 28. I tråd med forvaltningsloven skal klagen rettes til det organet som har fattet vedtaket i førsteinstans (NVE). Med mindre NVE endrer sitt eget vedtak i klagerens favør, oversendes klagen til klageinstansen (departementet) for endelig

avgjørelse. Som overordnet forvaltningsorgan er Olje- og energidepartementet også klageinstans for NVEs vedtak om avslag på innsynsbegjæringer mv.

## **2.2 Departementets forslag**

I henhold til energiloven § 2-3 og naturgassloven § 4 skal departementet utpeke en klagenemnd og gi forskrift om nemndens organisering, oppgaver og myndighet. Det vises til nærmere omtalen av kravene til uavhengig klageinstans på elektrisitetsområdet i Prop. 5 L (2017-2018) punkt 3.3 og på naturgassområdet i Prop. 6 L (2017-2018) punkt 4.4.

Som omtalt i proposisjonene skal medlemsstatene i henhold til tredje energimarkedspakke sikre at det finnes egnede nasjonale mekanismer hvor vedtak fra den nasjonale reguleringsmyndigheten skal kunne påklages. Klageretten gjelder for parter som er berørt av vedtak fattet av reguleringsmyndigheten.

For å få en effektiv og faglig kompetent klagenemnd med høy grad av tillit, er det avgjørende at nemnda består av personer med riktig faglig bakgrunn og erfaring. Energiklagenemnda vil behandle saker som krever omfattende kjennskap til både energirett og økonomiske analyser. Nemnda skal vurdere sakens opplysninger og anvende relevante rettsregler på sakens faktum. I tillegg vil nemnda måtte ta stilling til spørsmål av mer prosessuell karakter. Nemnda vil også behandle saker om ileggelse av overtredelsesgebyr. Blant nemndsmedlemmene må det derfor stilles krav til høy juridisk og økonomisk kompetanse.

Det foreslås ikke karenstid for nemndas medlemmer, som ville innebære en strengere regulering enn det som er praksis på sammenlignbare områder, og redusere antallet aktuelle kandidater til nemnda.

Det er besluttet at sekretariatsfunksjonene for Energiklagenemnda skal samordnes med Klagenemndssekretariatet (KNSE), som er opprettet av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) i Bergen. Sekretariatet vil da betjene Energiklagenemnda i tillegg til de seks nemndene som det allerede betjener i dag. NFD har 22. august 2017 fastsatt en instruks for styringen av KNSE.

## **3 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Opprettelsen av en Energiklagenemnda vil gi årlige driftsutgifter over statsbudsjettet på om lag 2,6 millioner kroner (ikke endelig kvalitetssikret), når nemnda behandler det antall saker som er beregnet å bli en normal saksmengde. Kostnaden dekkes innenfor OEDs budsjetttramme.

Sekretariatsfunksjonen til Energiklagenemnda samordnes med Klagenemndssekretariatet (KNSE) som er et forvaltningsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Det legges opp til at sekretariatsfunksjonen vil være tilstrekkelig ivaretatt gjennom å ansette én heltidsansatt. Lønnsnivået vil avhenge av kvalifikasjoner.

Det antas å være liten forskjell på saksomkostninger i saker som i dag behandles i departementet og behandlingen av tilsvarende saker i nemnda. Som i dag vil det kunne være store variasjoner fra sak til sak, hvor blant annet behovet for utredning av faktum, økonomiske og juridiske spørsmål, samt innspill fra partene i saksbehandlingsprosessen har betydning. Klagebehandlingen vil fortsatt være gratis.

Departementets oppgaver knyttet til behandling av klager på ansvarsområdet til RME overføres til en uavhengig nemnd. Departementet vil dermed få frigjort ressurser til øvrige oppgaver. Besparelsen i departementet vil være mindre enn kostnadene knyttet til opprettelse og drift av nemnda. Det må opprettes en ny organisasjon i form av Energiklagenemnda, og denne organisasjonen må tilføres ressurser, herunder også en person i sekretariatsfunksjonen til KNSE.

Det er avgjørende at Energiklagenemnda har sterk faglig tyngde og legitimitet i næringslivet for at den skal kunne fungere som et godt tvisteløsningsorgan. Uten et solid fagmiljø og medlemmer som nyter faglig respekt i næringslivet, vil nemnda miste mye av sin funksjon som garantist for rettsikkerheten

## **4 Merknader til de enkelte bestemmelsene**

Til § 1 Energiklagenemnda

Formålet med forskriften er å opprette en klagenemnd som skal behandle klager på enkeltvedtak fattet av RME i medhold av energiloven og naturgassloven med tilhørende forskrifter og offentleglova.

*Første ledd* angir at Energiklagenemnda får vedtakskompetanse i alle saker hvor Reguleringsmyndigheten for energi fatter enkeltvedtak som påklages.

Etter *annet ledd* er departementet klageinstans for enkeltvedtak som er truffet av Energiklagenemnda som førsteinstans, for eksempel vedtak om tvangsmulkt, se merknaden til § 6.

Det fremgår av *tredje ledd* at Energiklagenemnda er uavhengig og ikke kan instrueres om utøvelsen av tillagt myndighet eller disponeringen av tildelte budsjettmidler. Dette følger av energiloven § 2-3 annet og tredje ledd og naturgassloven § 4 annet og tredje ledd. Departementet er avskåret fra å instruere Energiklagenemnda i enkeltsaker eller bruken av tildelte budsjettmidler.

Saksbehandlingen hos Energiklagenemnda skal følge bestemmelsene i forvaltningsloven, og nemnda er også underlagt offentleglova. Departementet har ikke funnet grunnlag for å oppstille særlige regler om saksbehandlingen i forskriften, men foreslår en klargjørende formulering i *fjerde ledd* om at forvaltningsloven kommer til anvendelse.

Departementet legger til grunn at RME informerer Energiklagenemnda uten ugrunnet opphold når RME mottar en klage. Det vil gjøre det mulig for Energiklagenemnda og særlig lederen, å forberede saksbehandlingen ved å undersøke hvilke nemndmedlemmer

som er tilgjengelige, og å avklare eventuelle habilitetsspørsmål eller andre forhold av betydning for en effektiv gjennomføring av klagesaksbehandlingen, før saken kommer inn til nemnda. Lederen i nemnda beslutter hvilke medlemmer som skal behandle den aktuelle saken.

Forvaltningsloven kapittel II om ugildhet gjelder på vanlig måte. Dersom lederen selv er inhabil, vil en settenemndleder oppnevnes av Olje- og energidepartementet. Bakgrunnen for dette er at en inhabil nemndleder heller ikke skal bidra til å oppnevne sin stedfortreder i saken.

## Til § 2 Organisasjon og vedtak

Det følger av *første ledd* at nemnda skal ha en leder og 4 til 6 medlemmer i tillegg til lederen. Energiklagenemndas leder vil være administrativt ansvarlig for nemnda og være dens "ansikt utad".

Antallet nemndsmedlemmer er basert på at nemnda må ha et tilstrekkelig antall medlemmer for å oppnå fleksibilitet ved sammensetningen av nemnda i den enkelte sak, samt tilstrekkelig sikkerhet for at det er mulig å sette nemnd i den enkelte sak. Det skal også være mulig å håndtere flere større saker samtidig.

Lederen i Energiklagenemnda kan være enten jurist eller økonom. Det følger av *annet ledd* at vedkommende skal ha juridisk embetseksamen, mastergrad i rettsvitenskap eller mastergrad eller tilsvarende i økonomi. Lederen oppnevnes av Kongen i statsråd på åremål for en periode på seks år, med adgang til gjenoppnevning for én periode.

Klagenemndas øvrige medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på fire år, med adgang til gjenoppnevning. Det er viktig at det avholdes en åpen søkeprosess før nemndas medlemmer oppnevnes. Av hensyn til nemndas uavhengighet forutsetter departementet at ansatte i RME, andre deler av NVE eller Olje- og energidepartementet ikke kan være medlemmer i Energiklagenemnda.

I annet ledd femte punktum er det fastsatt at lederen og andre nemndsmedlemmer bare kan fratas vervet dersom de ikke er i stand til å utføre vervet på en forsvarlig måte, eller dersom de ved gjentatte tilfeller, og på tross av en skriftlig advarsel, ikke utfører vervet på en forsvarlig måte. Bestemmelsen skal sikre nemndas uavhengighet, slik at hensynet til å beholde vervet i nemnda ikke skal kunne påvirke utfallet av saker med for eksempel offentlig eller politisk interesse. Dette er viktig av hensyn til tilliten til nemndas medlemmer.

Av *tredje ledd* fremkommer det hvor mange nemndsmedlemmer som skal delta i behandlingen av den enkelte sak. Som hovedregel skal nemnda settes med tre medlemmer, inklusive lederen. I særlige tilfeller kan nemndleder beslutte at nemnda skal settes med fem medlemmer, inklusive lederen. En slik forsterket nemnd kan være aktuell i saker av prinsipiell karakter, samt ved særlig kompliserte juridiske eller økonomiske vurderinger. Nemndleder er ansvarlig for nemndas sammensetning i den enkelte sak, jf. tredje ledd tredje punktum.

Etter *fjerde ledd* skal nemnda treffe enkeltvedtak ved alminnelig flertall. Nemnda skal opplyse om eventuelle dissenser, og i så fall hvem som er uenig og hva uenigheten gjelder. Det anses som viktig for å skape legitimitet for nemndas vedtak, og for partenes muligheter til å vurdere om saken skal bringes inn for domstolene. Bestemmelsen tilsvarer tvisteloven § 19-6 tredje ledd.

I tråd med *femte ledd* skal nemnda ha et sekretariat som utfører oppgavene som nemndas leder pålegger med hjemmel i forskriften her eller som er fastsatt i generell instruks. Slike sekretariatsfunksjoner kan omfatte en rekke forskjellige oppgaver, slik som journalføring av saksdokumenter, administrering av innsynsbegjæringer, organisering av møter, bestilling av tjenester og ekspedering av korrespondanse. Normalt må sekretariatet også håndtere økonomisk-administrative forhold som føring av regnskap, utarbeidelse av budsjett og betaling av regninger.

Departementet forutsetter også at sekretariatet gis faglige og prosessledende oppgaver, og kan vurdere innkommende dokumenters relevans og betydning for saken, føre referater fra møter, foreta faktiske, juridiske eller økonomiske utredninger med mer, samt forberede og skrive utkast til vedtak. Det er opp til nemndas leder å bestemme hvilke oppgaver sekretariatet skal utføre innenfor det som er faglig forsvarlig. Etter at nemnda har vært i drift en tid vil den nærmere arbeidsfordelingen mellom nemndleder, øvrige nemndmedlemmer og sekretariat i praksis bli tydeligere. Femte ledd er primært tatt med av pedagogiske hensyn for å klargjøre rolleforståelsen.

### Til § 3 Søksmål

Det foreslås en bestemmelse som klargjør at søksmål over Energiklagenemndas vedtak rettes mot staten ved Energiklagenemnda, jf. hovedregelen i tvisteloven § 1-5. Søksmål anlegges for det verneting som følger av tvistelovens alminnelige regler. Departementet foreslår at fristen for å reise søksmål skal være tre måneder.

Departementet antar at det i enkelte saker kan være behov for særlig fagkompetanse innen energirett. Det kan i så fall ivaretas gjennom bruk av fagkyndige meddommere med relevant kompetanse, jf. tvisteloven § 9-12.

### Til § 4 Retting av enkeltvedtak

Bestemmelsen om retting tilsvarer tvisteloven § 19-8 første ledd. Retting vil være aktuelt i tilfeller hvor nemndas vedtak ved en feil er gitt en utforming som ikke er i overensstemmelse med nemndas intensjoner. Det er bare i tilfeller hvor det er åpenbart at det er begått en feil og hva den skal rettes til at regelen får anvendelse. For den nærmere avgrensingen av regelen vil praksis og teori knyttet til bestemmelsen i tvisteloven § 19-8 gi veiledning. Departementet vil presisere at Energiklagenemnda også har adgang til omgjøring av vedtak uten klage etter forvaltningsloven § 35.

## Til § 5 Utlevering av opplysninger

I henhold til energiloven § 10-1 første ledd jf. tredje ledd, og naturgassloven § 10 annet ledd, plikter enhver uten hinder av taushetsplikt å gi Energiklagenemnda de opplysninger som er nødvendige for utøvelse av myndighet etter de respektive lovene, og Energiklagenemnda kan gi pålegg om utlevering av slike opplysninger.

## Til § 6 Tvangsmulkt

I henhold til energiloven § 10-3 og naturgassloven § 11 kan det ilegges tvangsmulkt ved overtredelse av lovene eller pålegg gitt i medhold av lovene. Det er behov for at Energiklagenemnda kan bruke tvangsmulkt dersom pålegg om utlevering av informasjon etter forskriften § 5 ikke etterkommes. Hjemmel for dette foreslås i § 6. Vedtak om tvangsmulkt som Energiklagenemnda fatter som førsteinstans kan påklages til departementet som klageinstans etter forvaltningsloven. Tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 og forvaltningsloven § 51 har nærmere bestemmelser om tvangsmulkt.

# 5 Forskrift om Energiklagenemnda

(Fastsatt xx.xx.xxxx av Olje- og energidepartementet med hjemmel i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) § 2-3 første ledd og § 10-6 første ledd og lov 28. juni 2002 nr. 61 om felles regler for det indre marked for naturgass (naturgassloven) § 4 første ledd og § 13 første ledd.)

## § 1 *Energiklagenemnda*

Energiklagenemnda behandler klager over enkeltvedtak truffet av Reguleringsmyndigheten for energi med hjemmel i energiloven og naturgassloven.

Departementet behandler klager over enkeltvedtak truffet av Energiklagenemnda i første instans.

Energiklagenemnda er uavhengig, og kan ikke instrueres om utøvelsen av tillagt myndighet eller disponeringen av tildelte budsjettmidler.

Forvaltningsloven gjelder for Energiklagenemndas virksomhet.

## § 2 *Organisasjon og vedtak*

Energiklagenemnda skal ha en leder og 4 til 6 medlemmer.

Lederen skal ha juridisk embetseksamen, mastergrad i rettsvitenskap, eller mastergrad eller tilsvarende i økonomi. Lederen oppnevnes av Kongen i statsråd på åremål i seks år. Åremålet kan fornyes med én periode. De øvrige medlemmene av Energiklagenemnda oppnevnes av Kongen i statsråd for fire år, og kan gjenoppnevnes. Lederen og andre nemndsmedlemmer kan bare fratras vervet sitt dersom de ikke er i stand til å utføre vervet



på en forsvarlig måte, eller dersom de ved gjentatte tilfeller, og på tross av en skriftlig advarsel, ikke utfører vervet på en forsvarlig måte.

Når Energiklagenemnda skal treffe enkeltvedtak, settes den med tre medlemmer. I særlige tilfeller kan lederen beslutte at enkeltvedtak skal treffes av en forsterket nemnd på fem medlemmer. Lederen fastsetter sammensetningen av nemnda i hver enkelt sak.

Energiklagenemnda treffer enkeltvedtak ved alminnelig flertall. Det skal opplyses om enstemmighet. Ved dissens skal det opplyses hvem som er uenig og hvilke punkter uenigheten gjelder.

Energiklagenemndas sekretariat skal utføre de oppgavene som lederen pålegger, som fremgår av denne forskriften eller av instruks.

### *§ 3 Søksmål*

Søksmål om Energiklagenemndas vedtak rettes mot staten ved Energiklagenemnda, jf. tvisteloven § 1-5, og anlegges for det verneting som følger av tvistelovens alminnelige regler. Søksmål om Energiklagenemndas vedtak må reises innen tre måneder etter at underretning om vedtaket er mottatt.

### *§ 4 Retting av enkeltvedtak*

Energiklagenemnda kan rette et enkeltvedtak som på grunn av skrive- eller regnefeil, misforståelse, forglemmelse eller lignende klar feil har fått en utforming som ikke stemte med nemndas mening.

### *§ 5 Utlevering av opplysninger*

Enhver plikter uten hinder av taushetsplikt å gi Energiklagenemnda de opplysninger som er nødvendige for utøvelse av myndighet etter denne forskriften, og Energiklagenemnda kan gi pålegg om utlevering av slike opplysninger.

### *§ 6 Tvangsmulkt*

Ved overtredelse av pålegg gitt i medhold av § 5 kan Energiklagenemnda fastsette en tvangsmulkt.

### *§ 7 Ikrafttredelse*

Denne forskriften trer i kraft ...