

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo

Høring – Forskrifter til gjennomføring av tredje energimarkedspakke

Vi viser til Olje- og Energidepartementets (OED) høringsbrev 20.09.2018 med forslag til ny forskrift om nettregulering og energimarkedet, samt endringer i flere av forskriftene til energiloven som ledd i gjennomføringen av EUs tredje energimarkedspakke (3. pakke) fra 2009 i Norge.

Kjernen i høringen gjelder omfanget av kompetansen til Reguleringsmyndigheten for energi (RME) og organiseringen av RME som en "egen, uavhengig enhet innen Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)".

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Energi Norge representerer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Vi står for 99 prosent av kraftproduksjonen og sørger for daglige leveranser til cirka 90 prosent av strøm- og nettkundene i Norge. Vår visjon er at Norge skal ta en global lederposisjon som det første fornybare og fullelektriske samfunn i verden. Medlemmenes oppdrag til oss er å fremme fornybarnæringens konkurransevne for å øke norsk verdiskaping.

Forslagene som er på høring er viktige for fornybarnæringen siden de gjelder den grunnleggende nasjonale ansvarsfordelingen for en god langsiktig regulering av energisektoren og et effektivt tilsyn med kraftsystemet og kraftmarkedet i en europeisk kontekst.

1. Hovedbudskap

Vi viser innledningsvis til vårt hørings svar datert 10.01.2013 om endringer i energiloven som ledd i gjennomføringen av 3. pakke med mange av de samme spørsmål om innretningen av RME som nå er på høring. Til tross for de nye politiske føringene som er gitt for gjennomføringen av EUs energiregelverk siden 2013, særlig gjennom Stortingets behandling av 3. pakke våren 2018, viderefører Energi Norge sin kritikk av de løsningene som er valgt i OEDs forslag med vekt på følgende:

- Forslagene innebærer svært begrenset kompetanse for RME til å utforme forskrifter for kraftsystemet og energimarkedet. Med en svak reguleringsrolle vil RME i mindre grad være i stand til å utvikle den faglige kompetansen og integriteten som er nødvendig for å fremme norske interesser i nordiske og europeiske samarbeidsfora.
- Forslagene innebærer en kompleks ansvarsdeling mellom NVE, RME og OED som vil gi økt uforutsigbarhet for næringen. Vi foreslår å klargjøre ansvarsfordelingen bedre, særlig innenfor reguleringen av nettselskapene.
- Energi Norge er usikker på om forslagene innebærer tilstrekkelig uavhengighet for RME og ber om ytterligere klargjøring av dette. Vi foreslår å innta bestemmelser som klargjør RME sin

uavhengighet.

- Forslagene innebærer en svak rolle for RME i reguleringen av, og tilsynet med, Statnett. Dette er særlig uheldig når OED også er eier av Statnett. Vi viser til at et hovedformål med disse reglene jo er å sikre uavhengig kontroll med utøvelsen av monopolfunksjoner og skillet mot markedsaktører, og foreslår derfor å styrke RME sin rolle i tilsynet med Statnett, og å vurdere endringer i eierskapet for å sikre en uavhengig regulering.
- Energi Norge støtter forslaget om å åpne for at nettselskap og produsent kan inngå tilknytningsavtale med vilkår for nettilknytning som innebærer nedregulering eller utkobling av produksjon. Vi mener imidlertid at forslaget også bør omfatte oppregulering av produksjon, og at spørsmål om vederlag/kompensasjon må være opp til partene å avtale.
- Energi Norge er usikker på om RME og særlig Energiklagenemda vil ha tilstrekkelige ressurser og budsjett med hensyn til en effektiv og kompetent klagemyndighet, og vi foreslår å øke ressursbruken.

2. Nærmere om høringsnotat 1 - ny forskrift om netregulering og energimarkedet samt endring i forskrifter til energiloven

2.1 Uavhengighet

Departementet foreslår en ny forskrift om netregulering og energimarkedet, samt endringer i flere av forskriftene til energiloven. I tråd med endringene i energiloven og naturgassloven våren 2018 legges funksjonen som nasjonal reguleringsmyndighet for energi til en egen enhet innenfor NVE, benevnt Reguleringsmyndigheten for energi (RME). Departementet understreker i høringsnotatene at oppgavene for RME er særlig knyttet til tilsyn med markedene for elektrisitet og naturgass, arbeid med å delta i å utvikle og å gjennomføre markedsregelverket i EU, og samarbeid med andre reguleringsmyndigheter i EØS-området.

Energi Norge viser til at RME skal være atskilt rettslig og funksjonelt fra politiske myndigheter og næringen, jf. artikkel 35 i 3. elmarkedsdirektiv 2009/72/EC (direktivet) og EU-kommisjonens tolkingsnotat. Energi Norge viser til at den tyske reguleringsmyndigheten ikke er ansett til å oppfylle kravene i tredje energimarkedspakke i så måte, og at det pågår dialog med andre medlemsland om deres modeller. Energi Norge er innforstått med at OEDs forslag er utformet i lys av de føringene som ble gitt i forbindelse med Stortingets behandling av 3. energimarkedspakke våren 2018, men er opptatt av at modellen ligger klart innenfor det handlingsrom Norge har etter EØS-avtalen slik at det ikke oppstår usikkerhet om hvorvidt den må endres i fremtiden. Forutberegnelighet gjennom trygghet for at modellen ikke utfordrer relevante deler av EØS-avtalen er et viktig hensyn for fornybarnæringen.

EØS-avtalen er viktig fordi den gir den nødvendige forutsigbarhet for markedstilgang for en næring som står foran store investeringer. Denne forutsigbarheten krever også samarbeid mellom de ulike reguleringsmyndigheter i Europa.

Vi viser særlig til at Kommisjonen i sitt tolkningsnotat av 22.10.2010 om 3. elmarkedsdirektiv 2009/72/EC på side 7 skriver at myndighetene fremdeles står fritt til å gi generelle retningslinjer for en nasjonal energipolitikk så lenge dette ikke påvirker uavhengigheten til RME. Omfattende kompetanse hos OED til å gi forskrifter om systemansvar, tariffing, leveringskvalitet, måling, avregning, fakturering og utveksling av måle - og avregningsdata, samt vilkår for leverandørbytter, oppstart og opphør av kraftleveranser og økonomisk og teknisk rapportering kan synes å gå for langt i å begrense RME sin uavhengighet. Dette er forskrifter som nå er delegert til NVE og som i dag følges opp av en egen avdeling kalt Reguleringsmyndigheten for energi, og som etter vårt syn burde tilligge RME i fremtiden. Dersom regjeringen likevel bestemmer seg for å trekke denne forskriftskompetansen tilbake til departementet, foreslår Energi Norge at RME enda tydeligere bør få anledning til å fremme forskriftsforslag og utrede konsekvenser. Dialogen mellom RME og OED må være transparent for å bygge tillit til uavhengigheten. En slik dialog kan bidra til å styrke den faglige kompetansen til RME. OED bør også redegjøre for hvordan RME på annen måte kan bidra til den overordnede utviklingen av næringen uten å ha formell forskriftskompetanse.

Departementets forslag til § 2-3 andre ledd i den nye forskriften om nettregulering og energimarkedet gir OED anledning til å kreve at RME å redegjøre for "ethvert forhold" innenfor sitt ansvarsområde synes svært omfattende og kan bryte med uavhengigheten. Vi ber OED om å klargjøre dette.

Når det gjelder forholdet mellom NVE og RME er Energi Norge fremdeles kritisk til hvorvidt OEDs modell med RME som en enhet innenfor NVE med felles direktør er holdbar. Kommisjonen skriver i sitt tolkningsnotat på side 6 at kravet om rettslig og funksjonell atskillelse innebærer at RME må være etablert som en "egen juridisk enhet" og at det ikke skal være et felles "hierarki". Dette er viktig for uavhengigheten, og vi ber OED klargjøre dette.

2.2 Kompetanse

Forslagene innebærer en kompleks ansvarsdeling mellom NVE, RME og OED som vil kunne gi økt uforutsigbarhet for næringen, fra en situasjon der kompetansen både for overordnede reguleringshensyn og behandling av enkelt saker tilligger samme avdeling i NVE. Vi foreslår å klargjøre ansvarfordelingen bedre, særlig innenfor reguleringen av nettselskapene og forholdet mellom tariffsettelse og metoder for tariffing. Dette kan gjøres gjennom oversikt i tabeller eller diagrammer.

I følge artikkel 37 i 3. elmarkedsdirektiv er det visse minstekrav til RMEs kompetanse, herunder fastsettelse av nettariffer eller metoder for tariffing samt å sikre at det ikke skjer kryssubsidiering mellom produksjon, transmisjon og distribusjon. OED viser til at andre oppgaver som består i overvåking/tilsyn med kraftmarkedet ("monitoring") kan overlates til andre forvaltningsorganer enn RME så lenge informasjon gjøres tilgjengelig for RME. Vi peker på at Kommisjons tolkningsnotat på side 15 likevel understreker at overvåking lett glir over i regulering, for eksempel må RME ha tilgang til informasjon fra markedstilsyn for å kunne sikre at kryssubsidiering ikke finner sted. Energi Norge er derfor kritisk til en så omfattende kompetanse er tatt bort fra RME gjennom å bruke unntaksbestemmelser i regelverket. Vi viser også til at Kommisjonstolkningsnotatet uttrykkelig tar til orde for at et samarbeid mellom RME og NVE på ingen måte må ha noen effekt på krav om uavhengighet. I lys av kravet til uavhengighet gjør hensynet til kompetanse at det er formålstjenlig å samle ansvar og oppgaver i RME, slik det på mange måter er i dag.

Energi Norge mener det av stor viktighet at RME vil være den institusjonen som fremmer norske interesser i samarbeid med de andre reguleringsmyndighetene i Europa. Dersom den norske reguleringsmyndigheten ikke er tildelt tilsvarende kompetanse som de andre europeiske reguleringsmyndighetene, frykter bransjen at reguleringsmyndigheten ikke vil klare å fremme de særlige interesser Norge har i Europa. Dette gjelder blant annet kundeorienterte markedsløsninger hvor vannkraftens fleksibilitet inngår i det norske/nordiske kraftmarkedet som ofte vises til som en god modell i Europa og RME må ha dyp innsikt i dette gjennom sitt nasjonale arbeid.

Reguleringsmyndighetene i Europa er ikke bare kontrollorganer, de driver også den videre utviklingen fremover for en effektiv samfunnsmessig regulering av markedene. Man har blitt enige i Europa at medlemsland ikke skal stoppe handelen på landegrensen av politiske årsaker, men sørge for en effektiv og lønnsom fordeling av ressurser der forbrukerne, forsyningssikkerhet og klima står i sentrum. Dette viser seg særlig ved utviklingen at de metodikker som er hjemlet i Retningslinjene (Kommisjonsforordninger). Reguleringsmyndighetene fremmer sammen med systemansvarlige både på transmisjon og distribusjon ny regulering og vedtar disse i tett samarbeid med Kommisjonen.

Energi Norge er opptatt av at Statnett som utpekt TSO skal være gjenstand for regulering og tilsyn fra RME, som i dag, og etter samme modell som for øvrige monopolregulerte nettselskaper. I tillegg kommer at Statnett er eid av OED. Modellen som nå er på høring innebærer svært svakt tilsyn, og at OED som eier av Statnett også vil regulere virksomheten deres. Vi foreslår at § 2-3 om rapportering i ny forskrift nettregulering og energimarkedet tydeligere klargjør at RME skal komme med anbefalinger om endringer i investeringsplaner og virksomhet i Statnett for øvrig for å sikre en god avgrensning av monopolfunksjonen. Dette er viktig av hensyn til markedsaktørene og særlig utvikling av grenseflaten mellom distribusjon og transmisjon og en fremtidig utvidet DSO-rolle. Energi Norge vil peke på at vi i forbindelse med energimeldingen spilte inn forslag om en mer prinsipiell gjennomgang av Statnetts ulike roller og behovet for uavhengig regulering og tilsyn, samt plasseringen av eierskapet. Dette behovet vil bare forsterkes av det foreliggende høringsforslaget hvor OED eier, regulerer og fører tilsyn med Statnett.

Energi Norge ber OED om at begrepet "regionalnett" erstattes av "regionale distribusjonsnett" i forskriftene i tråd med terminologien i 3. energimarkedspakke.

3. Ny bestemmelse om nedregulering eller utkobling av produksjon

Departementet foreslår at det åpnes for at nettselskap og produsent kan inngå tilknytningsavtale med vilkår for nettilknytning som innebærer nedregulering eller utkobling av produksjon. Utgangspunktet skal fremdeles være at produsenten har rett til full tilknytning, men nettselskapet og produsenten bør kunne avtale produksjonsbegrensning seg imellom dersom de er enige. Utstrakt bruk av produksjonsbegrensning kan påvirke nettselskapets drift av nettet.

Energi Norge støtter dette forslaget, men vi mener imidlertid at forslaget også bør omfatte oppregulering av produksjon, og at spørsmål om vederlag/kompensasjon må være opp til partene å avtale.

4. Høringsnotat 2- ny forskrift om Energiklagenemnd

Departementet foreslår opprettelse av en uavhengig klagenemnd for enkeltvedtak fattet av RME. Klagenemnda skal avgjøre klager over enkeltvedtak på de områdene hvor RME er tillagt myndighet etter energiloven og naturgassloven. Formålet er å gjennomføre krav til en uavhengig klageinstans som følge av EUs tredje energimarkedspakke.

Energi Norge er positiv til forslag om å opprette en uavhengig klagenemnd. Energi Norge peker imidlertid på tilsynelatende manglende ressurser for en effektiv saksgang. Det totale budsjett er satt til 2.6 millioner kr årlig. Dette synes å skulle dekke én saksbehandlerstilling i sekretariat, administrative kostnader (journalføring, administrering av innsynsbegjæringer, organisering av møter, bestilling av tjenester og ekspedering av korrespondanse) samt godtgjørelse for nemndas medlemmer. Videre peker Energi Norge på at det kan være behov for å utvide antallet nemndsmedlemmer for å forebygge utfordringer med kapasitet og habilitet.

Det bemerkes også at den eksisterende "Elklagenemnda" og den nye "Energiklagenemnda" kan forveksles, og Energi Norge foreslår derfor å vurdere et mulig navnebytte.

5. Høringsnotat 3 - forskrifter til gjennomføring av tre forordninger

I dette høringsnotatet foreslår Departementet følgende bestemmelser som inkorporerer tre forordninger i norsk rett:

- Forskrift med hjemmel i energiloven § 10-6 annet ledd og naturgassloven § 13 annet ledd som gjennomfører europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 713/2009 av 13. juli 2009 om opprettelse av et byrå for samarbeid mellom energireguleringsmyndigheter (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER)
- Forskrift med hjemmel i energiloven § 10-6 annet ledd som gjennomfører europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 714/2009 av 13. juli 2009 om vilkår for tilgang til nett for utveksling av elektrisk kraft over landegrensene og om oppheving av forordning (EF) nr. 1228/2003 (grensekryssende krafthandel)
- Forskrift med hjemmel i energiloven § 10-6 annet ledd som gjennomfører kommisjonsforordning (EU) nr. 543/2013 av 14. juni 2013 om innsending og offentliggjøring av opplysninger på markedene for elektrisk kraft og om endring av vedlegg I til europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 714/2009

Vi kan ikke se at forslagene gir grunnlag for å komme med kommentarer siden de er en ren gjennomføring av regelverk som ble vedtatt for 10 år siden.


Energi Norge finner det av stor betydning at RME nå får anledning til å delta i ACER med de andre reguleringsmyndighetene i EU og derved ivareta norske interesser i regulatorstyret, det administrative styret, samt forberedende organer som arbeidsgrupper, komiteer mv. Vi ber OED om å klargjøre at RME skal ha dialog med næringen om sin virksomhet slik at vi kan bidra til godt faktagrunnlag.

6. Avslutning

Vi vil gjerne bidra videre i dialogen. Energi Norge peker på at EØS avtalen bringer den forutsigbarhet som er nødvendig for en effektiv regulering av markedet og derved for nye investeringer. Vi er generelt bekymret for den tid det tar å gjennomføre regelverket slik at Norge nå ligger nesten 10 år etter sine naboland. Vi håper gjennomføringen av 4. pakke (vinterpakken) som nå vedtas vil ta langt kortere tid. Hvis ikke vil uforutsigbare rammebetingelser påvirke investeringene i næringen negativt.

Vi står til disposisjon dersom det ønskes ytterligere utdypninger av våre forslag og kommentarer.

Vennlig hilsen
Energi Norge


Knut Kroepelien
Direktør


Birgitte Jourdan-Andersen
Næringspolitisk/Juridisk rådgiver