

Olje- og energidepartementet

Ot.prp. nr. xx
(2003-2004)

**Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om
produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling
og bruk av energi m.m. (energiloven)**

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 2003,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmes det forslag til endringer i energiloven § 5A-2 om rasjoneringsmyndighet.

Begrunnelsen for forslaget er behovet for en klargjøring av hjemmelen til å kunne delegere myndighet utover de ordinære rammene for forvaltningens organisasjons- og instruksjonsmyndighet i forbindelse med rasjoneringsmyndighet.

Det foreslås å innføre særskilt hjemmel for at rasjoneringsmyndigheten kan delegere myndighet, herunder til private rettssubjekter.

Det foreslås også å innta en bestemmelse i § 5A-2 som gir hjemmel for å kunne fastsette unntak fra forvaltningslovens regler i tilknytning til vedtak som fattes i forbindelse med gjennomføring av rasjoneringsmyndighet. Klageadgang på slike vedtak vil etter departementets vurdering motvirke en effektiv og rasjonell gjennomføring av rasjoneringsmyndighet.

Videre foreslås det å innføre nye §§ 7-7 og 7-8 i energiloven om overtredelsesgebyr og illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak. Bakgrunnen for dette forslaget er behovet for mer effektive og hensiktsmessige sanksjoner.

2 Lovforslagets bakgrunn

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fastsatte den 16. desember 2002 forskrift om beredskap i kraftforsyningen med ikrafttredelse 1. januar 2003. I den forbindelse ble det reist spørsmål om å få klargjort lovhjemmelen for å delegere vedtaksmyndighet til Kraftforsyningens Beredskapsorganisasjon (KBO) eller andre organer for tiltak i forbindelse med rasjoneringsmyndighet etter energiloven § 5A-2.

I en operativ fase av en rasjoneringsmyndighetssituasjon vil tiden til å finne løsninger ofte være knapp. At NVE som rasjoneringsmyndighet må treffe vedtak i hvert enkelt tilfelle knyttet til gjennomføring av ulike rasjoneringsmyndighetstiltak vil kunne være for tidkrevende. Videre må NVE i en slik situasjon ha detaljert innsikt i regionale og lokale forhold. I en rasjoneringsmyndighetssituasjon forutsetter det at NVE besitter et operativt apparat med kompetanse, organisasjon og tekniske ressurser som det ikke er lagt opp til at direktoratet skal ha. Vedtaksmyndigheten bør tillegges de instanser som står nær utfordringene rasjoneringsmyndighet medfører, og som har den beste lokale kunnskap.

3 Departementets forslag

3.1 Innføring av hjemmel for delegasjon i forbindelse med rasjoneringsmyndighet

Departementet foreslår at det inntas et nytt tredje ledd i § 5A-2 i energiloven om adgang for rasjoneringsmyndigheten til å kunne delegere myndighet, herunder til private rettssubjekter.

Etter § 5A-2 første ledd er det departementet som iverksetter rasjonering. § 5A-2 annet ledd fastslår at departementet utpeker en rasjoneringsmyndighet som er ansvarlig for planlegging og administrativ gjennomføring av rasjonering. Bakgrunnen for bestemmelsen er omhandlet i Ot.prp. nr. 56 (2000-2001), jf. Innst.O nr. 112 (2000-2001).

Rasjoneringsmyndigheten har ansvaret for planlegging av rasjonering og for at det er utarbeidet planer for slike tiltak på sentralt, regionalt og lokalt nivå i samråd med sentrale, regionale og lokale myndigheter, samt berørte interesser.

I forbindelse med gjennomføringen av en eventuell rasjonering etter § 5A-2 vil det være aktuelt å treffe vedtak om nærmere angitte rasjoneringstiltak. Det vises til Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) punkt 3.6.3.2. Som det fremgår av denne proposisjonen er de administrative og operative systemer som kan håndtere en rasjoneringssituasjon i regionale og lokale områder bygget opp i KBO.

§ 6-1 tredje ledd fastslår at KBO kan pålegges oppgaver i forbindelse med rasjonering etter § 5A-2. Bestemmelsen gir ikke tilstrekkelig hjemmel for å kunne delegere myndighet til KBO til å fatte vedtak om rasjoneringstiltak.

KBO består av de enheter som står for kraftforsyningen under ordinære driftsforhold. I henhold til beredskapsforskriften skal KBO omfatte alle de enheter som forestår produksjon med tilhørende vassdragsregulering, overføring og distribusjon av elektrisk energi og fjernvarme etter energiloven. KBO er hierarkisk organisert med Kraftforsyningens sentrale ledelse (KSL), kraftforsyningens regionsjefer (KRS), kraftforsyningens distriktssjefer (KDS) og øvrige enheter. KSL består av beredskapsmyndigheten (NVE) og systemansvarlig (Statnett). KRS utpekes av systemansvarlig og er vanligvis knyttet til de større regionale nettselskapene, mens KDS utpekes fra en enhet i KBO som vanligvis driver det lokale nettet innenfor et område.

I en mer operativ fase av en rasjonering vil tiden til å finne løsninger ofte være knapp. At NVE som rasjoneringsmyndighet må treffe vedtak i hver enkelt sak knyttet til gjennomføring av rasjonering vil kunne være for tidkrevende. Videre må NVE i en slik situasjon ha detaljert innsikt i regionale og lokale forhold. I en rasjoneringssituasjon forutsetter det at NVE besitter et operativt apparat med kompetanse, organisasjon og tekniske ressurser som det ikke er lagt opp til at direktoratet skal ha.

Samlet sett er det de som står nær utfordringene som har best lokal kunnskap, faglig innsikt og forutsetninger for å finne de samfunnsmessig riktige løsningene på kortest mulig tid.

Departementet har derfor kommet til at det mest aktuelle vil være å delegere myndighet til KBO eller nærmere angitte ledelsesledd innenfor denne organisasjonen i tilknytning til de tiltak organisasjonen kan fatte vedtak om i forbindelse med rasjonering, jf. § 6-1 tredje ledd.

De som delegeres myndighet etter bestemmelsen vil ha plikt til å utøve kompetansen i tråd med sine pålagte oppgaver. Det kan avklares nærmere i forskrifter i medhold av energiloven § 7-6 på hvilke områder og i hvilke situasjoner KBO, eller nærmere angitte ledelsesledd i KBO, skal ha kompetanse til å kunne fatte enkeltvedtak i forbindelse med rasjonering. Det presiseres at

forslaget ikke er til hinder for at myndighet også kan delegeres i enkelte tilfeller på vanlig måte.

Det vil fortsatt være departementet som treffer den overordnede beslutningen om rasjonering i medhold av § 5A-2 første ledd. Likedan vil det fortsatt være rasjoneringsmyndigheten som har hovedansvaret for planlegging og administrativ gjennomføring av rasjonering. Delegasjon skal kun skje i den grad det foreligger særlige grunner som tilsier det knyttet til den operative fasen ved en rasjonering.

3.2 Unntak fra forvaltningsloven

Departementet mener det er behov for kunne fastsette unntak fra forvaltningsloven for avgjørelser som fattes av rasjoneringsmyndigheten, eller den som rasjoneringsmyndigheten delegerer myndighet til, i forbindelse med gjennomføring av rasjonering etter § 5A-2.

Tiden som brukes for å finne løsninger og fatte vedtak om tiltak knyttet til operative forhold i forbindelse med gjennomføring av rasjonering vil være avgjørende. I slike situasjoner vil rasjoneringsmyndigheten, eller den som får delegert slik myndighet, måtte ta en mengde beslutninger på kort tid. Disse beslutningene vil kunne være av ulik karakter.

Det kan for eksempel være nødvendig å foreta tvangsutkobling av forbruk for kortere eller lengre tid. Slike beslutninger må treffes på grunnlag av kunnskap og kompetanse om lokale eller regionale forhold, og innebærer prioritering i tråd med prinsippene som er fastsatt i NVEs forskrift om rasjonering. Vedtakene må gjennomføres umiddelbart av hensyn til situasjonen. En klage kan derfor ikke hindre at tiltaket blir gjennomført. Siden det ikke vil være mulig å endre på fullbyrdede tiltak eller handlinger, vil en klagebehandling i ettertid ikke ha noen realitet utover eventuelt å fastslå om vedtakene var rettmessige eller urettmessige i forhold til lov og forskrift. Spørsmål om ansvar for eventuelle urettmessige vedtak eller handlinger under rasjonering, vil etter departementets vurdering på vanlig måte måtte løses av domstolene.

Departementet foreslår som nytt tredje ledd annet punktum i § 5A-2 en bestemmelse som fastslår at forvaltningsloven ikke gjelder for avgjørelser som fattes av rasjoneringsmyndigheten i forbindelse med gjennomføring av rasjonering. Unntaket vil også gjelde dersom myndighet er delegert fra rasjoneringsmyndigheten etter første punktum.

3.3 Ny § 7-7 om overtredelsesgebyr

Det foreslås å innføre nye bestemmelser i energiloven kapittel 7 som gir adgang til å illegge gebyr ved overtredelser av loven med tilhørende forskrifter.

Departementet vil vise til at Sanksjonslovutvalget den 16. mai 2003 avga NOU 2003: 15 "Fra bot til bedring - Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff". Det er ennå ikke bestemt hvordan utvalgets forslag vil bli fulgt opp, og hvor raskt dette kan skje.

Etter departementets vurdering er det allerede nå behov for å innføre mer egnede sanksjoner i energiloven. For det første er innføring av en gebyrhjemmel

nødvendig av hensyn til en effektiv gjennomføring av rasjonering. For øvrig vil departementet også vise til at det ved flere anledninger har blitt rettet kritikk mot energimyndighetene fra ulike hold med hensyn til mangelfulle eller utilstrekkelige sanksjoner ved brudd på loven med tilhørende forskrifter. Departementet vil for øvrig vise til at slike bestemmelser allerede finnes i flere gjeldende lover, eksempelvis børsloven og kringkastingsloven.

Energiloven § 7-3 og 7-5 angir de sanksjoner som står til rådighet ved brudd på loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven. § 7-5 inneholder en straffetrussel, og § 7-3 angir bestemmelse om tvangsmulkt og tilbaketrekking av konsesjon.

I mange tilfeller vil tilbaketrekking av konsesjon være en uforholdsmessig eller upraktisk sanksjon, for eksempel overfor nettselskaper som uansett må drive sin virksomhet med konsesjon for at kundene skal kunne få levert elektrisk energi. Tvangsmulkt er et pressmiddel som skal sikre etterlevelse av loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven. Forutsetningen for å ilegge tvangsmulkt er imidlertid at det fortsatt foreligger en ikke oppfylt forpliktelse. Vedtak om tvangsmulkt kan dermed ikke treffes etter at det ulovlige forholdet er opphørt. Straffeansvar for mindre alvorlige overtredelser av lov eller forskrift, er etter departementets syn i mange tilfeller en uforholdsmessig og uhensiktsmessig reaksjonsform.

Departementet vil derfor foreslå at det innføres en ny generell § 7-7 som gir hjemmel til å fastsette plikt til å betale gebyr som følge av overtredelse av loven eller pålegg gitt i medhold av loven. Gebyr ved overtredelse av disse bestemmelsene vil være en administrativ sanksjon som stiller særlige krav til hjemmelens klarhet. Det foreslås derfor at lovteksten angir hvilke av bestemmelsene i energiloven hvor overtredelser kan medføre gebyr, og at det angis at overtredelser av bestemmelser eller pålegg gitt med hjemmel i loven kan medføre gebyr der det er særlig angitt i bestemmelsen eller pålegget.

Det foreslås videre at skyldkravet angis i lovteksten. Det kreves uaktsomhet eller forsett for at en overtredelse skal medføre gebyr.

Det foreslås at gebyr etter bestemmelsen skal være tvangsgrunnlag for utlegg, samt at Statens Innkrevingssentral gis en begrenset særnamsmyndighet for tvangsinnndriving av slik gebyrkrav. Bestemmelsen i annet ledd annet punktum er i samsvar med en vanlig lovgivningspraksis de senere år i forbindelse med lovbestemmelser om at offentlige krav er tvangsgrunnlag for utlegg.

3.4 Ny § 7-8 om foretak

Det er behov for at også foretak kan ilegges gebyr når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått på vegne av foretaket.

Et vilkår for å ilegge foretak overtredelsesgebyr er etter første ledd første punktum at det er begått en "overtredelse som kan medføre sanksjon". Dette uttrykket er en henvisning til oppregningen av handlingsnormene i § 7-7. En av disse må være brutt. Videre innebærer uttrykket at skyldkravet i § 7-7 må være oppfylt. Her følger imidlertid en viktig modifikasjon av § 7-8 første ledd annet punktum. Dermed kan foretak ilegges overtredelsesgebyr "selv om det ikke kan anvendes sanksjon mot

noen enkeltperson". Dette innebærer at både anonyme og kumulative feil omfattes. Med anonyme feil siktes til tilfeller hvor man ikke lykkes i å utpeke gjerningspersonen. Kumulative feil står man overfor når flere personer har begått feil, men uten at noen av dem har opptrådt uaktsomt. Man konstaterer her uaktsomhet ved å "summere" feilene. Ansvarer går imidlertid lenger. Med unntak for hendelige uhell og force majeure-tilfeller er ansvaret objektivt.

Overtredelsen må være begått av noen som har opptrådt "på vegne av foretaket". Dette innebærer at personen må ha positiv hjemmel for å handle. Denne kan følge av lov, forskrift, sedvane, stilling, verv eller avtale. Både ansatte og oppdragstakere omfattes. En person kan som utgangspunkt ikke antas å handle "på vegne av" foretaket dersom handlingene er illojale overfor foretaket, for eksempel dersom handlingen er foretatt for å ivareta egne interesser på bekostning av foretakets.

Momentene angitt i annet ledd har betydning både ved vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen av gebyret. Oppregningen av momenter er ikke uttømmende.

Grovheten jf. bokstav a, vil alltid stå sentralt. Flere elementer vil inngå i en grovhetsvurdering. Det må ses hen til overtredelsens omfang og virkninger. Videre må det legges vekt på den utviste skyld.

Foretakets mulighet til å forebygge overtredelsen ved instruksjon, opplæring og kontroll er en viktig del av begrunnelsen for overtredelsesgebyr som ilegges foretak.

På samme måte er det sammenheng mellom angivelsen i bokstav c om at det skal legges vekt på om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser – og hensynet til riktig ansvars plassering, som er en del av begrunnelsen for bestemmelsen i § 7-8.

Moment i bokstav d – om foretaket har eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen – kan ses som en forlengelse av grovhetsmomentet i bokstav a. Således inngår både skadevirkninger og fortjenestemuligheter i vurderingen av hvilke virkninger overtredelsen har hatt. Etter bokstav a tar man imidlertid utgangspunkt i konsekvensene av overtredelsen, mens man etter bokstav d ser isolert på fordelene for foretaket.

Av bokstav e fremgår at det skal legges vekt på om det foreligger gjentakelse.

Som bokstav f er tatt med at det skal tas hensyn til foretakets økonomiske evne. For at et gebyr ilagt et foretak skal få den tilstrekkelige preventive virkning må reaksjonen være følbar, samtidig som den ikke skal virke urimelig eller uforholdsmessig. Hva som er en følbar reaksjon, vil i stor grad avhenge av foretakets økonomiske stilling, eller situasjonen for det konsern foretaket inngår i.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke medføre vesentlige eller nevneverdige konsekvenser av økonomisk eller administrativ art.

**Forslag
til lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon,
omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi
m.m. (energiloven)**

I

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) gjøres følgende endringer:

§ 5A-2 nytt tredje ledd skal lyde:

Når særlige hensyn taler for det kan rasjoneringsmyndigheten delegere myndighet til å treffe vedtak i forbindelse med gjennomføring av rasjoning, herunder til private rettssubjekter. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder ikke for avgjørelser som fattes av rasjoneringsmyndigheten i forbindelse med gjennomføring av rasjoning.

Gjeldende § 5A-2 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Ny § 7-7 skal lyde:

§ 7 -7. (Overtredelsesgebyr)

Departementet kan ilegge den som uaktsomt eller forsettelig overtrer en eller flere av bestemmelsene i denne lov kapittel 3, 4, 5, 5A, 5B eller §§ 6-1 til 6-6 overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved slik overtredelse av bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven der adgang til å ilegge overtredelsesgebyr er særskilt bestemt.

Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Krav på gebyr innkreves av Statens Innkrevingssentral. Innkrevingssentralen kan inndrive kravet ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingssentralen kan også inndrive kravet ved å stifte utleggs pant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingssentralens kontor etter tvangsfullbyrdsloven § 7-9 første ledd.

Ny § 7-8 skal lyde:

§ 7-8. (Foretak)

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr etter § 7-7 er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket. Dette gjelder selv om overtredelsesgebyr ikke kan ilegges noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.

Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på

a) overtredelsens grovhet

b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen

- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser*
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen*
- e) om det foreligger gjentakelse*
- f) foretakets økonomiske evne*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.