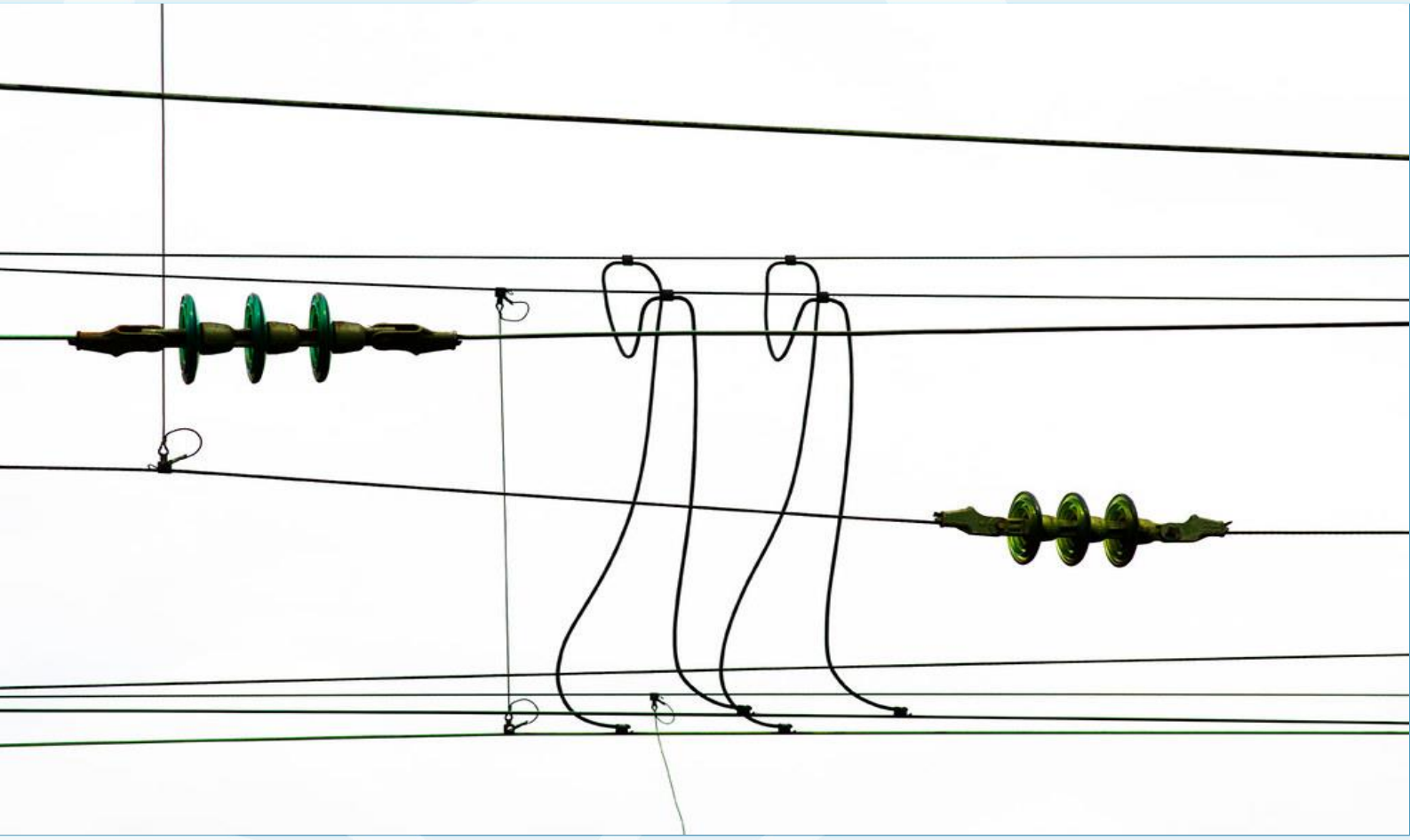
FNI REPORT 4|2019

TORBJØRG JEVNAKER

ACER i perspektiv

EUs energipolitikk og behovet for en god norsk debatt



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

FNI REPORT 4|2019

ACER i perspektiv

EUs energipolitikk og behovet for en god norsk debatt

Torbjørg Jevnaker
Fridtjof Nansens Institutt
tjevnaker@fni.no

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Abstract

While EU legislation is adopted at EU level, its implementation is usually the domain of the member states. However, the EU has opted for coordinating across member states how to implement some parts of this legislation. The Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) is an EU agency set up to facilitate cooperation across national energy agencies on the implementation of specific parts of EU energy legislation. This report presents the background for the EU's cooperation in general and on implementation in particular. It then provides rundown of how EU energy policy developed over time and why, before zooming in on the development of ACER. The report offers an overview of ACER's powers and tasks, and a detailed discussion of the ACER Regulation. The Norwegian discussions surrounding ACER and implementation of the third energy package is also covered. The report concludes with a discussion of prospects for earlier and better Norwegian engagement with regard to EU legislation.

© Fridtjof Nansen Institute, November, 2019

ISBN 978-82-7613-719-4
ISSN 1893-5486

FNI Report 4|2019
ACER i perspektiv
EUs energipolitikk og behovet for en god norsk debatt
Torbjørg Jevnaker

Front page photo: „Electric lines by www.online-photo-gallery.com (CC BY 2.0 license)

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science and international law.

Forord

Kan den norske debatten om EUs energipolitikk vris fra «ja eller nei til EU» til hvordan EU påvirker hvordan vi forvalter kraftressursene våre? Hvordan burde vi forvalte gammelt og nytt arvesølv, og i hvilken grad kan vi nyttiggjøre oss av samarbeid med andre land? Er samarbeid på energifeltet alltid en fordel, eller innebærer det også endringer i norske regler som vi egentlig ville beholdt som de var? Den norske debatten handler om hvorvidt Norge bør si nei til nye EU-lover, og ofte også om Norges overordnede forhold til EU. Formålet med EUs energipolitikk er ikke utelukkende å forflytte makt og oppgaver til europeisk nivå, men snarere å sørge for et bærekraftig, konkurransedyktig og sikkert kraftsystem. I norske debatter finner vi også diskusjoner av spesifikke lovparagrafer, som ofte fortolkes så juridisk at politikken forsvinner eller så politisk at jussen forvris. Enkeltparagrafer inngår i en utvikling der EU-land ønsker mer europeisk samarbeid på energifeltet, men er også resultatet av politiske avveininger mellom nasjonal selvbestemmelse og samarbeid om felles løsninger. Europeiske land velger å samarbeide om en felleseuropeisk energipolitikk fordi de mener at fordelene er større enn ulempene: medbestemmelse over energipolitikk utenfor egne grenser veier opp for hjemlige endringer.

Denne rapporten presenterer hva EU ønsker med sin energipolitikk generelt, og ACER spesielt. ACER er en forkortelse for «Agency for the Cooperation of Energy Regulators», og er EUs energibyrå. I del 1 går vi gjennom overordnede argumenter for europeisk samarbeid, ser nærmere på hva «suverenitet» innebærer. Her diskuterer vi hvordan stater kan dele på suverenitet over felles utfordringer, og dermed påvirke styre og stell også utenfor egne grenser. I del 2 ser vi nærmere på EUs energipolitikk, og hvorfor Europa ønsker å ha uavhengige nasjonale energitilsyn som attpåtil samarbeider på europeisk nivå. Del 3 gir oss en oversikt over hvilke oppgaver ACER har, og hvilke endringer av ACERs rolle som følger av EUs Ren energi-pakke, som ble vedtatt i 2019. Ren energi-pakken er for tiden under EØS-behandling, der det vurderes hvilke deler som (ikke) er EØS-relevante, og som dermed (ikke) skal innlemmes i norsk rett. Her inngår også mulige tilpasninger. I del 4 ser vi på norsk iverksetting, og særlig opprettelsen av et uavhengig energitilsyn i Norge med navnet «Reguleringsmyndighet for energi» (RME). I del 5 kikker vi framover mot ny EU-politikk og utviklingstrekk av særlig relevans for den norske debatten. Her diskuterer vi hvordan Norge kan håndtere utfordringer på en bedre måte enn i dag, og vi ser nærmere på hvordan både brukte og ubrukte handlingsrom i dagens EØS-avtale kan utnyttes bedre.

Rapporten er skrevet med finansiering fra Norsk Industri, og går gjennom europeisk energilovgivning. Det er en statsvitenskapelig tekst som setter jussen i sammenheng heller enn juridisk vurdering i streng forstand. Tusen takk til Miranda Moen for innspill til språk og presentasjon. Alle synspunkter og eventuelle feil tilskrives forfatteren.

Torbjørg Jevnaker

Lysaker, 11. november 2019

ACER på 1-2-3

Hva er ACER?

EUs medlemsland ønsker samarbeid om å hvordan deler av EUs energipolitikk skal iverksettes. Andre deler iverksetter medlemslandene hver for seg.

ACER er et EU-byrå for samarbeid mellom nasjonale energitilsyn om iverksetting av EU-politikk. ACER samler alle de nasjonale energitilsynene. ACERs makt og oppgaver er nedfelt i politisk vedtatte EU-lover.

Hvilke oppgaver har ACER?

ACER har oppgaver knyttet til:

1. regler for bruk av eksisterende utenlandskabler
2. vurderinger av om det er tilstrekkelig produksjonskapasitet og kriseberedskap i kraftsektoren
3. saksbehandling av unntak fra enkelte regler for nye utenlandskabler (*dersom de involverte nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige*)
4. oppfølging av planlegging av og saksbehandling for EU-støtte til nye utenlandskabler (*dersom de involverte nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige*)
5. markedsovervåkning

Hvilken makt har ACER?

ACER tar beslutninger på europeisk nivå, eller der minst to nasjonale energitilsyn ikke er blitt enige. 2/3 av ACERs styre må stille seg bak for at ACER skal kunne ta en beslutning. Styret består av de nasjonale energitilsynene.

ACER kan fatte vedtak som pålegger aktører å utlevere informasjon. Vedtaksmyndighet utover dette er kun i begrensede tilfeller, som der nasjonale energitilsyn ikke er blitt enige innen en angitt frist.

Hvilken makt har ACER ikke?

ACER kan *ikke* bestemme over hvorvidt en utenlandskabel skal bygges.

ACER kan *ikke* pålegge bøter dersom bransjeaktører bryter EU-regler.

Sammendrag

EU-lover vedtas på EU-nivå av Europaparlamentet og Rådet (Rådet består av representanter fra nasjonale regjeringer, for eksempel 28 energiministre). Iverksetting av EU-lover er i utgangspunktet medlemslandenes ansvar, men i noen tilfeller ser de seg formålstjent med å koordinere seg imellom. I 2009 ble EU-landene enige om at deres nasjonale energitilsyn skal samarbeide om å utføre deler av EUs energipolitikk. **ACER er et EU-byrå for samarbeid om iverksetting av EU-politikk. ACER samler alle de nasjonale energitilsynene.**

ACERs makt og oppgaver er nedfelt i EU-lover som er vedtatt av medlemslandene og Europaparlamentet. ACER rår over beslutninger som skal tas på europeisk nivå, eller der minst to nasjonale energitilsyn ikke er blitt enige innen en viss tid. Når ACER fatter vedtak, må det godkjennes av styret. Dette styret er kontrollert av de nasjonale energitilsynene. Styret vedtar beslutninger med to tredjedels flertall blant de nasjonale energitilsynene, som har én stemme hver. **For at ACER skal kunne ta en beslutning, må 2/3 av de nasjonale energitilsynene stille seg bak.**

Hvilke beslutninger kan ACER ta? ACER kan gi uttalelser, anbefalinger og, under visse betingelser, fatte vedtak rettet mot individuelle offentlige og private aktører i kraftsektoren. I 2019 ble ACERs myndighet utvidet til å kunne pålegge aktører å utlevere informasjon som det trenger til å utføre sitt mandat. Utover dette har ACER vedtaksmyndighet kun i avgrensede tilfeller, som der nasjonale energitilsyn ikke er blitt enige innen en angitt frist.

ACER har ikke myndighet til å avgjøre om en konsesjonssøknad skal innvilges, og bestemmer dermed ikke over hvorvidt en utenlandskabel skal bygges. ACER har ikke selvstendig sanksjonsmyndighet, og kan dermed ikke pålegge andre å betale bøter. Brudd på europeiske energilover sanksjoneres av Kommisjonen, EU-domstolen og medlemslandene.

ACER har oppgaver knyttet til:

1. bruk av eksisterende utenlandskabler
2. vurderinger av om det er tilstrekkelig produksjonskapasitet og kriseberedskap i kraftsektoren
3. saksbehandling av unntakssøknader for nye utenlandskabler *dersom de involverte nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige* (f.eks. søknad om midlertidig unntak fra regler som krever lik tilgang til å bruke strømnettet, og at sentralnettet ikke skal driftes av selskaper som samtidig er kraftprodusenter, m.m.)
4. oppfølging av planlegging av og saksbehandling for EU-støtte til nye utenlandskabler *dersom de involverte nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige*
5. markedsovervåkning

ACER er ikke alene om disse oppgavene. Som regel inngår ACERs oppgaver i en større prosess der ACER gir innspill til eller tar over etter andre aktører. Her er det særlig nasjonale energitilsyn, ENTSO-E (en europeisk organisasjon for sentralnettsoperatører, der Statnett er medlem) og Kommisjonen som er viktige.

I mange tilfeller dreier ACERs arbeid seg om å vurdere (og ved behov revidere) metoder som er utviklet av sentralnettsoperatørene. Dette kan for eksempel være en metode for å utarbeide et krisescenario, slik at kraftbransjen får et godt grunnlag for å forberede seg på en mulig krisesituasjon i kraftforsyningen.

EUs medlemsland ønsker å samarbeide om en felles energipolitikk, og har i løpet av det siste tiåret gått inn for å utføre og håndheve noe av denne politikken sammen. På samme måte som nasjonale regjeringer og parlamentarikere innvalgt fra EUs medlemsland inngår i EUs lovgivningsprosesser,

inngår nasjonale tilsyn i europeisk samarbeid om iverksetting.

I dag aksepterer EUs medlemsland at EU-beslutninger tas med flertall istedenfor enstemmighet (med noen unntak). Dette betyr at enkeltland kan risikere å bli nedstemt når nye EU-lover vedtas, eller når beslutninger knyttet til iverksetting skal tas – for eksempel innad i ACER. Imidlertid er det en etablert kultur i EU-sammenhenger om å strekke seg langt for å få alle om bord selv om det ikke er strengt tatt nødvendig for å få noe vedtatt – selv om full enighet ikke alltid er mulig.

Delt suverenitet. EUs medlemsland har godkjent slike stemmerettsregler fordi de anser felles regler og samarbeid som mer verdifullt enn eventuelle nederlag ved å bli nedstemt. Enkeltland i EU har ikke full kontroll over de lovene EU vedtar, som likevel gjelder innenfor landets grenser. På den ene siden begrenser dette landets individuelle suverenitet. På den andre siden har landet selv brukt sin individuelle suverenitet til å inngå EU-medlemskap (for Norges del: inngå EØS-avtalen), og kan også bruke dem til å gå ut av EU (Storbritannia).

Samarbeid om felleseuropeiske regler gir medlemslandene «delt suverenitet» over Europa. Felles regler gir forutsigbarhet mellom land og felles rettigheter på tvers av land. EUs medlemsland får innflytelse over felles regler som gjelder utenfor egne grenser. Gjennom samarbeidet om felles europeiske regler får medlemsland innflytelse regler som gjelder i andre medlemsland – på samme måte som andre land får innflytelse over de samme regler som også gjelder i eget land. Hvorvidt og hvordan land ønsker et slikt samarbeid er et politisk valg, der diskusjonen bør veie fordeler og ulemper opp mot hverandre.

Handel mellom land kan gi økt velferd og verdiskapning, men bør ikke foregå uten statlig oppsyn eller uten å være gjenstand for regler som ivaretar fellesskapets interesser. Mens økonomisk virksomhet innenfor statlige grenser er underlagt nasjonal lovgivning, er det mer utfordrende å regulere handel som krysser nasjonale grenser. Handelsavtaler og EU-samarbeidet er eksempler på måter som internasjonal handel kan reguleres på.

Samarbeidet innad i EU handler ikke kun om å regulere grensekryssende handel, men å regulere økonomisk virksomhet som sådan. Dette fordi det er et ønske om felles regler for et felleseuropeisk marked (EUs indre marked), der innbyggere og selskaper får sikres gjennom felles rettigheter. Dette hverken kan eller bør være til hinder for ytterligere regler nasjonalt. Derfor bør nasjonale regjeringer og parlament jobbe for å sikre nasjonale interesser på måter som er forenelig med EU-retten, i tillegg til å jobbe sammen med likesinnede for å endre EU-lover til det bedre.

Innhold

Forord ..... **v**

ACER på 1-2-3 ..... **vi**

Sammendrag ..... **vii**

Ordliste ..... **x**

Del 1: Hvorfor delta i forpliktende internasjonalt samarbeid? **1**

Suverenitet og samarbeid mellom land *1*

Delt suverenitet i EU *2*

Fordeler og ulemper ved europeisk samarbeid *3*

Europeisk samarbeid om iverksetting av EU-politikk *4*

Del 2: Samarbeid om forvaltning av kraftbransjen i Europa **5**

Hvorfor samarbeid om energi *5*

Hvorfor EU vil ha uavhengige nasjonale tilsyn som samarbeider på EU-nivå *8*

Del 3: ACER i går og i dag **10**

Hva ACER skal bidra til *10*

Myndighet overfor hvem? *10*

ACERs oppgaver *11*

Del 4: Norsk-europeisk energisamarbeid i dag **15**

Del 5: Framtidig norsk-europeisk energisamarbeid **17**

Framtidig EU-politikk og mulige utfordringer for Norge *17*

Norske EU-debatter *18*

Referanser **20**

Vedlegg: Oppslagsverk over ACER-forordningen **21**

På hvilken side finner jeg paragrafen jeg leter etter? *22*

Generelle bestemmelser (kapittel 1, paragrafene 1-3) *23*

Myndighet i spesifikke oppgaver (kapittel 1, paragrafene 5, 9-15) *27*

Myndighet overfor spesifikke aktører (kapittel 1, paragrafene 4, 6-8) *34*

ACERs interne organisering (kapittel 2, paragrafene 16-30) *40*

Øvrige bestemmelser (kapittel 3 og 4, paragrafene 31-47) *43*

Nyttige lenker *45*

Ordliste

ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
Andre energipakke	3 EU-lover om elektrisitet og gass vedtatt i 2003
CACM	Capacity Allocation and Congestion Management. En retningslinje for bruk av eksisterende utenlandskabler vedtatt i 2015.
Commission	*Se Kommisjonen.*
Council	*Se Rådet.*
Det europeiske råd	European Council på engelsk. Dette er et svært viktig EU-organ. Det europeiske råd samler statsministre og presidenter fra alle EUs 28 medlemsland for å diskutere strategiske veivalg for EU framover. Det europeiske råd er vanligvis ikke involvert i den vanlige lovgivningsprosessen, men ved konflikt på lavere nivå (dvs. mellom fagministre i Rådet) kan lovsaker diskuteres og sluttforhandles her. Det europeiske råd fatter vedtak med enstemmighet.
Delegated act	*Se Delegert rettsakt*
Delegert rettsakt	Delegert rettsakt («delegated act») er en type Kommisjonsvedtak som fattes som del av arbeidet med å iverksette et EU-direktiv eller en EU-forordning.
DSO	Distribution System Operator. Nettselskap med ansvar for strømnett på distribusjonsnivå.
ENTSO-E	European Network of Transmission System Operators for Electricity
ENTSO-G	European Network of Transmission System Operators for Gas
EU	Den europeiske union
EU-DSO	Europeisk samarbeidsorganisasjon for DSO som er under opprettelse
Europakommisjonen	*Se Kommisjonen.*
Europaparlamentet	EUs folkevalgte forsamling. Parlamentet vedtar EU-lover sammen med Rådet. Kan sammenlignes med Representantenes hus i den amerikanske kongressen.
European Council	*Se Det europeiske råd*
EU-domstolen	Court of Justice of the European Union på engelsk. EUs domstol som har øverste ansvar for å tolke EUs lover. Når medlemsland ikke iverksetter EU-lover (på riktig måte), kan Kommisjonen ta saken til denne domstolen.
Fjerde energipakke	*Se Ren energi-pakken*

Første energipakke	To EU-lover om hhv. elektrisitet og gass vedtatt i 1996 og 1998
Gjennomføringsrettsakt	En gjennomføringsrettsakt («implementing act») er et Kommisjonsvedtak som er fattet som del av arbeidet med å iverksette et EU-direktiv eller en EU-forordning.
Implementing act	*Se Gjennomføringsrettsakt*
Kommisjonen	Et EU-organ som er delvis politisk og delvis et forvaltningsorgan. Mens den politiske ledelsen i Kommisjonen kan sammenlignes med en regjering, kan de administrative delene sammenlignes med departementer. Imidlertid er ikke Kommisjonen «EUs regjering» på egenhånd, for regjeringsoppgavene er delt med medlemslandene, som er representert i Det europeiske råd og Rådet. Det er Kommisjonen som formelt legger fram lovforslag og som forbereder lovgivning til iverksetting (f.eks. gjør vedtak som kan sammenlignes med norske forskrifter – her må en komite av nasjonale representanter først konsulteres, og Råd og Parlament kan legge ned veto mot beslutningen).
NEMO	Nominated Electricity Market Operator, dvs. kraftbørs utpekt til å gjennomføre markeskobling
RCC	Regional Coordination Centre, dvs. regionalt koordineringssenter
Ren energi-pakken	8 EU-lover om fornybar energi, energieffektivisering og elektrisitetsmarkeder vedtatt i 2019
RME	Reguleringsmyndigheten for energi, dvs. energitilsyn.
Rådet	Council på engelsk. Samles i ulike grupperinger av for eksempel energiministre eller finansministre. Det er Rådet som vedtar lover i EU, sammen med Europaparlamentet. Rådets rolle i utvikling av EU-lover kan sammenlignes med Senatet i den amerikanske kongressen. Rådet tar beslutninger med kvalifisert flertall: her kreves et «dobbelt flertall» bestående av 55% av medlemslandene (16 av 28 land), og et antall land som utgjør minst 65% av EUs totale befolkning.
Tredje energipakke	5 EU-lover om elektrisitets- og gass vedtatt i 2009
TSO	Transmission System Operator, dvs. sentralnettsoperatør
Vinterpakken	*Se Ren energi-pakken*

Del 1: Hvorfor delta i forpliktende internasjonalt samarbeid?

Debatten om EUs energibyrå har i stor grad handlet om suverenitet. Vil norsk deltakelse i ACER innebære tap av norsk selvbestemmelse? ACER inngår i et større europeisk samarbeid innenfor EU. Norge samarbeider med EU gjennom EØS-avtalen, som innebærer at Norge aksepterer å ta visse EU-lover inn i norsk lovverk. Dette gjelder de EU-lovene som er relevante for EUs samarbeid om et felles-europeisk marked.

I dag er de fleste politikkområder relevante for EUs indre marked, og dermed blir mange europeiske energilover EØS-relevante. Imidlertid vil ingen EU-lover gjøres gjeldende i Norge uten norsk godkjennelse. Men hvordan kan det å underlegge seg et forpliktende internasjonalt samarbeid være forenelig med norsk suverenitet? I denne delen presenteres suverenitet og samarbeid mellom land, og hvorfor EU-land aksepterer å følge felles regler – selv om de ikke alltid liker enhver EU-lov.

Selvstendige stater kan selv velge å delta i internasjonalt forpliktende samarbeid. Land i Europa vil ha felles regler fordi fordelene av det er større enn ulempene. Felles utarbeidelse av EU-lover gir EU-land innflytelse utenfor egne grenser. Til gjengjeld må landene tilpasse seg der nasjonale regler kolliderer med EU-regler.

EU-lover blir vedtatt på EU-nivå, men iverksettes nasjonalt. Dette gir rom for nasjonale forskjeller i hvordan EU-lover iverksettes. I noen tilfeller er det ønske om samarbeid mellom land også i iverksettingsfasen. Tanken er at dette skal forbedre håndteringen av felles og grensekryssende utfordringer. EU-byråer er et eksempel på hvordan et slikt samarbeid mellom land skal organiseres. EU-byråer som ACER opprettes ikke uten godkjennelse fra EUs medlemsland.

Suverenitet og samarbeid mellom land

En vanlig oppfatning av **suverenitet** er at en stat har rett til å kontrollere eget geografiske territorium og til å være uavhengig av andre stater. Imidlertid er verden i endring på måter som utfordrer denne tradisjonelle forståelsen. Globale markedskrefter krysser nasjonale grenser, og påvirker nasjonal økonomi. Felles trusler som pandemier, klimakollaps og terrorisme stanser ikke ved nasjonale grenser. Fullstendig kontroll over eget territorium og full uavhengighet utad er ikke nødvendigvis beste eller eneste måte som en stat kan sørge for sikkerhet, frihet og velferd til egen befolkning. Menneskerettigheter er for eksempel nedfelt i internasjonale traktater som begrenser hva staten kan gjøre mot egne innbyggere. I dag er det høy grad av gjensidig avhengighet mellom land, og vi blir påvirket utenfra. Da kan man spørre seg om det i det hele tatt er mulig å ha fullstendig kontroll innenfor egne grenser. Tvert imot kan samarbeid med andre land være nødvendig for å ivareta innbyggernes interesser.

Handel mellom land kan gi økt velferd og verdiskapning, men bør ikke foregå uten statlig oppsyn eller uten å være gjenstand for regler som ivaretar fellesskapets interesser. Mens økonomisk virksomhet innenfor statlige grenser er underlagt nasjonal lovgivning, er det mer utfordrende å regulere handel som krysser nasjonale grenser. Handelsavtaler og EU-samarbeidet er eksempler på måter som internasjonal handel kan reguleres på.

Der en stat anser samarbeid som hensiktsmessig, kan den frivillig velge å inngå i **forpliktende samarbeid med andre land**. Dette er en politisk beslutning, og innebærer at en stat aksepterer noen avtalte begrensninger i innflytelse *innenfor* egne grenser i bytte mot økt innflytelse *utenfor* egne grenser. Ved å delta i utformingen av felles regler som alle må følge, får man innflytelse på regler som

også andre land må følge. Men da kan man ikke la være å følge disse reglene selv. For et land er fordelen med felles regler at de ikke bare gjelder for en selv, men også for alle de andre. Ulempen er at felles regler kan kreve tilpasning av egne hjemlige regler. Den viktigste årsaken til at land aksepterer dette er at fordelene veier opp for ulempene.

Foto: Binara (Lisens: CC BY 2.0)

Norge er en liten åpen økonomi, og vi påvirkes derfor sterkt av globalisering. Globalisering skaper gjensidig avhengighet mellom land, men også felles utfordringer. Begge skaper behov for samarbeid mellom land. Et land kan fortsatt «melde seg ut» og la være å samarbeide med andre, men kan ikke unngå å bli rammet av felles problemer som ikke stanser på grensa (selv Nord-Korea påvirkes utenfra). I en globalisert verden kan stater dra nytte av samarbeid, for eksempel for å kunne regulere multinasjonale selskaper, eller for å jobbe sammen for å hindre klimakollaps. I den grad suverenitet forstås som evne til å kontrollere det som skjer i eget land, kan internasjonalt samarbeid gi økt evne til å håndtere problemer som går på kryss og tvers av nasjonale grenser. Forpliktende avtaler må imidlertid vedtas politisk.

Delt suverenitet i EU

Hvert enkeltland i Den europeiske union (EU) har ikke full kontroll over de lovene EU vedtar, som likevel gjelder innenfor landets grenser. På den ene siden begrenser dette landets individuelle suverenitet. På den andre siden har landet selv brukt sin individuelle suverenitet til å inngå EU-medlemskap, og kan også bruke dem til å gå ut av EU (Storbritannia). Samarbeid om felleseuropeiske regler gir medlemsland «**delt suverenitet**» over Europa. EUs medlemsland får innflytelse over felles regler som gjelder utenfor egne grenser. Gjennom samarbeidet om felles europeiske regler får medlemsland innflytelse regler som gjelder i andre medlemsland – på samme måte som andre land får innflytelse over de samme regler som også gjelder i eget land. Hvorvidt et land ønsker et slikt samarbeid og hvordan det skal se ut er et politisk valg, der fordeler og ulemper bør veies opp mot hverandre.

I EU har man på en rekke områder godkjent å ta flertallsbeslutninger istedenfor å kreve *enstemmighet*. Enstemmighet betyr at alle må være enige for at felles regler skal innføres, og gir hvert enkelt land vetorett over europeiske regler. I praksis øker det sjansen for at reglene enten vannes ut eller at de ikke kommer på plass i det hele tatt. *Flertallsbeslutning* innebærer at landene noen ganger må finne seg i å bli nedstemt, men gjør det lettere å lage felles regler. Felles regler gir forutsigbarhet mellom land og felles rettigheter på tvers av land. Valget mellom enstemmighet og flertallsbeslutninger er en **avveining mellom ønsket om vetorett over regler som gjelder innenfor egne grenser og ønsket om felles regler**, for eksempel for å fjerne *handelshindringer*. På noen saksfelt har det siste veid tyngst, og landene har godkjent flertallsbeslutninger i bl.a. energispørsmål, mens for andre saker har landene ønsket å beholde vetoretten, som i skattespørsmål og i de fleste utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Imidlertid er det en etablert kultur i EU-

sammenhenger om å strekke seg langt for å få alle om bord selv om det ikke er strengt tatt nødvendig for å få noe vedtatt – selv om full enighet ikke alltid er mulig.

Flertallsbeslutninger i forhandlinger mellom land skjer **kun der landene selv har gitt grønt lys for dette**. Et slikt samarbeid innebærer at hvert land kan bli nedstemt i enkeltsaker, men det er kun på saksfelt der de selv har akseptert at de kan komme til å bli overkjørt, fordi verdien av det å være i stand til å vedta felles regler veier opp for denne ulempen. Det er en stor forskjell på å bli overkjørt og å tape i en sak der man er innforstått med at dette er en del av avtalen. EUs medlemsland har godkjent slike stemmerettsregler fordi de anser felles regler og samarbeid som mer verdifullt enn eventuelle nederlag ved å bli nedstemt.

Fordeler og ulemper ved europeisk samarbeid

Norges samarbeid med EU gjennom EØS-avtalen betyr at norske innbyggere og selskaper ikke skal forskjellsbehandles når de drar til andre deler av Europa. De må de følge lokale regler, men beskyttes og sikres likebehandling av felleseuropeiske regler. Tilsvarende må innbyggere og selskaper fra andre deler av Europa følge norske regler, samtidig som de sikres gjennom et felleseuropeisk regelverk. Felles regler hverken kan eller bør være til hinder for ytterligere regulering nasjonalt, men nasjonale regler kan ikke stride mot de felleseuropeiske reglene.

I dagens EØS-debatt er fokuset i hovedsak på ulemper i enkeltsaker, mens fordelene forblir vage og underkommuniserte.

Noen ganger havner imidlertid norske og europeiske regler på kollisjonskurs. Dette er en viktig debatt som ikke bør underslås. Kravet i tredje energipakke om at nasjonale energitilsyn skulle være helt uavhengig fra regjering og departement gikk på tvers av eksisterende praksis i Norge. Tidligere har det vært diskusjoner rundt *Hjemfallsretten*, der privateide vannkraftskonsesjoner skulle returneres til staten, i motsetning til vannkraftkonsesjoner som forble i offentlige hender. Overvåkningsorganet for EØS-avtalen, ESA, mente at hjemfallsretten forskjellsbehandlet offentlige og private eiere.

Når europeiske og nasjonale regler kolliderer kan norske politikere se om formålet bak en nasjonal regel kan ivaretas på en annen måte.

Dette fikk Norge til i Hjemfallssaken, der det offentlige eierskapet ble styrket for å komme rundt kravet om å ikke forskjellsbehandle offentlige og private eiere. Man kan også forsøke å endre de felleseuropeiske reglene. Men da må et land overbevise de andre landene, og bygge en tilstrekkelig sterk allianse slik at det er flertall for det. På samme måte som et enkeltparti ikke kan endre norske lover i Stortinget på egenhånd, men må alliere seg med flere og lage et flertall.

Norge bør være klar over hvilke fordeler Norges samarbeid med EU innebærer, og hvilke endringer det krever som ellers ikke ville vært gjennomført i Norge.

Nasjonale regjeringer er ikke underlagt EU, de er en del av EU, og er med på å ta beslutningene. Norge har ikke stemmerett i EU-forhandlinger, men har selv valgt denne løsningen fremfor et EU-medlemskap som ville innebære stemmerett. Norge har valgt EØS-avtalen fordi fordelen av adgang til et europeisk marked styrt av felles regler veier opp for ulemper ved at også Norge må følge disse reglene – også i tilfeller der enkeltregler kolliderer med norske praksiser. Stortinget må gi grønt lys for at reglene skal gjelde i Norge. EØS-avtalen gir mulighet til å reservere seg i helt spesielle tilfeller seg mot regler, noe som er et uttrykk for norsk suverenitet. Muligheten for å ta i bruk reservasjonsretten er en slags «nødbrems» og har så langt ikke vært benyttet.

Som selvstendig stat har Norge valgt å gå inn i samarbeidet med EU gjennom EØS-avtalen. På samme måte kan Norge som selvstendig stat velge å melde seg inn i EU, fortsatte å samarbeide med EU gjennom EØS-avtalen, eller trekke seg helt ut fra samarbeidet. Norske myndigheter og øvrige samfunnsaktører bør være klar over hvilke fordeler Norges samarbeid med EU innebærer, og hvilke

endringer det krever som ellers ikke ville vært gjennomført i Norge. Dette gjelder uavhengig av måten Norge samarbeider med EU på. I dagens EØS-debatt er fokuset i hovedsak på ulemper i enkeltsaker, mens fordelene gjerne forblir vage og underkommuniserte (se også del 5).

Europeisk samarbeid om iverksetting av EU-politikk

EU-lover blir vedtatt på EU-nivå, men det er nasjonalstatene som iverksetter og håndhever dem. Denne arbeidsdelingen mellom europeisk og nasjonalt nivå gjelder fortsatt, og gir ulike land mulighet til å håndheve de samme lovene på litt forskjellige måter. Mange land i Europa har forskjellige forvaltningstradisjoner, og vil dermed iverksette EU-lover litt ulikt. EU-lover kan være mer eller mindre fleksible. Fleksibilitet kan for eksempel være at loven angir et mål som skal nås, men at det er opp til landene selv å bestemme hvordan de skal nå dette målet.

Dermed kan en og samme EU-lov iverksettes litt forskjellig i ulike land – så lenge de ikke bryter reglene. **Det sentrale er ikke *hvordan* landene følger reglene, men *at* de følger reglene.** Dette betyr at medlemslandene har stor kontroll over hvordan EU-lover utføres i praksis gjennom innflytelse over hvordan lovene skal iverksettes og håndheves. Iverksettingen kan skreddersys til nasjonale forhold (Thomann, 2019).

Etter at EØS-avtalen ble inngått har det imidlertid vokst fram en rekke eksempler på **europeisk samarbeid om iverksetting av EU-regler**. I praksis betyr dette at EU i noen tilfeller har tatt grep som skal sikre at EU-reglene iverksettes på en likere måte (Scholten, 2015). Med EU menes at det er Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet som sammen står bak dette. EU ser på samarbeid som noe som gir fordeler, som hjelper dem med å nå de målene de har satt seg.

Medlemslandene kan skreddersy hvordan EU-lover iverksettes nasjonalt.

Det er dermed **politisk støtte** til samarbeid som ligger bak utviklingen av mer samordnet iverksetting av EU-regler. Tre grunner til at EU ønsker økt samarbeid om iverksetting er (Eriksen & Fredriksen, 2019):

- EU ønsker like konkurransevilkår på tvers av de forskjellige landene i Europa, og ønsker ikke at ulike forvaltningstradisjoner skal resultere i ulik håndheving på tvers av land
- Medlemsland ønsker å samarbeide for å sikre egen forvaltning tilgang til felleseuropeiske faglige ressurser om komplekse temaer
- Et felles ønske om å håndtere grensekryssende utfordringer (for eksempel klima, terrorisme, internasjonal kriminalitet, epidemier)

EU ønsker noen ganger å samarbeide om iverksetting. Samarbeid mellom land om iverksetting av EU-politikk kan skje gjennom EU-byråer.

Hvordan skulle denne samordningen se ut? Her har det vært et klart ønske fra medlems-landene om å ikke gi flere oppgaver til Kommisjonen (og dermed gi denne mer makt). EU har derfor enten opprettet europeiske nettverk av nasjonale direktorater (for eksempel mellom miljødirektorater) eller nye EU-organer. Sistnevnte kalles EU-byråer, men kunne også vært omtalt som «EU-direktorater» eller «EU-tilsyn». På nasjonalt nivå har direktorater og tilsyn i oppgave å utføre lover og regler vedtatt av Storting og regjering. EU-byråer har også slike oppgaver. I mange tilfeller er EU-byråer ikke helt nye organer, for nasjonale tilsyn inngår i (og kontrollerer ofte) EU-byrået. ACER kontrolleres for eksempel av et styre bestående av en representant fra hvert av de nasjonale energitilsynene.

EU-byråer er et samarbeid mellom land om hvordan EU-lover skal iverksettes. EU-byråer blir kun opprettet dersom dette støttes av et flertall i Europaparlamentet og har støtte fra et solid flertall blant EUs medlemsland. EU-byråer som ACER blir ikke opprettet uten godkjennelse fra medlemslandene.

Del 2: Samarbeid om forvaltning av kraftbransjen i Europa

Hvorfor samarbeid om energi

EUs energipolitikk har utviklet seg over tid. Etter tidlige diskusjoner mot slutten av 1980-tallet og på tidlig 90-tall, ble europeisk regulering av kraftsektoren gradvis innført. Mens **felleseuropeiske markeder var etablert for en rekke andre produkter, foregikk omsetning av strøm innenfor nasjonale monopoler**. Disse var gjerne vertikalt integrerte offentlig eide selskaper som kontrollerte produksjon, overføring og levering av strøm til sluttbruker. Vertikalt integrerte selskaper er selskaper som er aktive i flere ledd av verdikjeden.

Kommisjonen mente at dette var i strid med EU-traktatens prinsipp om fri flyt av varer, og fikk gjennomslag i EU-domstolen om at monopoler kunne avvikles *der dette ikke var en del av offentlig tjenesteyting*. Dette brakte nasjonale regjeringer til forhandlingsbordet – de ønsket å bestemme over liberalisering selv heller enn å overlate dette til Kommisjonen. Et strategisk taktskifte skjedde også på et toppmøte for statsministre og presidenter fra EUs medlemsland i 2007, der de gikk inn for en europeisk energipolitikk. I Lisboa-traktaten fra 2009 ble energi løftet opp som et politikkområde som skulle kunne reguleres på europeisk nivå. Samtidig ble nasjonal selvråderett over hva slags energikilder man vil benytte seg av også nedfelt i traktaten.

EUs energipolitikk tilrettelegger for samarbeid og handel på tvers av nasjonale grenser. Dette inkluderer samarbeid om statlig overoppsyn, slik at kraftbransjen ikke skal kunne unndra seg statlig overoppsyn.

I starten dreide EUs energipolitikk seg om å åpne opp for konkurranse innenfor medlemslandene, før det etter hvert rettet seg mot å åpne for handel på tvers av nasjonale grenser. **For å sikre rettferdig konkurranse innad i land var det særlig viktig å sikre at kraftprodusenter som ikke eide kraftnett likevel skulle kunne få bruke nettet** (slik at også deres strøm kunne komme fram til kunden). Videre var det et ønske om å tilrettelegge for økt handel mellom land. Over tid ble det økt fokus på at statlige myndigheter måtte føre tilsyn med bransjen for å passe på at alt gikk riktig for seg – samarbeid mellom land burde ikke falle mellom to stoler.

For å sikre dette har EU vedtatt såkalte **energipakker i flere runder**. Med «pakke» menes en rekke energilover som utvikles, forhandles og vedtas sammen. Du finner en oversikt over de ulike energipakkene i tabell 1 nedenfor. EU vedtok en første *energipakke* på 1990-tallet. Første energipakke inneholdt krav om at vertikalt integrerte selskaper skulle føre separate regnskap for kraftproduksjon og sentralnett[1], og at det skulle føres tilsyn av energisektoren. Med *andre energipakke* fra 2003 måtte kraftproduksjon og sentralnett plasseres i separate selskap, men kunne fortsatt ha samme eier. Tilsynsfunksjonen skulle nå utføres av et separat energitilsyn, dvs. et forvaltningsorgan som var separat fra et nasjonalt energi-departement. Imidlertid var det ikke krav om full uavhengighet (Eikeland, 2008, 2011).

I 2009 vedtok EU *tredje energipakke*. Den utgjorde en stor endring i EUs regulering av kraftmarkeder, med tydeligere åpning for konkurranse i et felleseuropeisk energimarked. Nå fikk ikke kraftprodusenter lenger eie sentralnett (med noen unntak som var gjenstand til strenge regler). Videre skulle nasjonale energitilsyn nå være uavhengige av nasjonale regjeringer (inkludert uavhengig fra nasjo-

[1] Sentralnettet er strømnett på høyeste spenningsnivå. Det finnes også fordelingsnett, som er strømnett på lavere spenningsnivå. Sentralnett kan sammenlignes med motorveier og brukes for å transportere strøm over lengre strekninger, mens fordelingsnett brukes for kortere avstander og kan sammenlignes med mer lokale veier.

Navn	År	Inkluderte EU-lover
Første energipakke	1996 1998	Elektrisitetsdirektiv Gassdirektiv
Andre energipakke	2003 2005	Elektrisitetsdirektiv *(revidert)* Elektrisitetsforordning Gassdirektiv *(revidert)* Gassforordning
Tredje energipakke	2009	Elektrisitetsdirektiv *(revidert)* Elektrisitetsforordning *(revidert)* Gassdirektiv *(revidert)* Gassforordning *(revidert)* ACER-forordning
Ren energi-pakken	2019	Elektrisitetsdirektiv *(revidert)* Elektrisitetsforordning *(revidert)* ACER-forordning *(revidert)* Risikoberedskapsforordning *(bygger på et tidligere forsynings-sikkerhetsdirektiv)*
(inkluderer deler av en separat klima- og energipakke fra 2009)		Fornybardirektiv *(revidert)* Energieffektiviseringsdirektiv *(revidert)* Bygningsenergidirektiv *(revidert)* Forordning for styringssystem for energiunion

Tabell 1: Oversikt over EUs energipakker. Med mindre annet er angitt, er lovene nye.

nale energidepartement). EUs energibyrå (ACER) ble også opprettet, sammen med europeiske samarbeidsorganisasjoner for sentralnettsoperatører (ENTSO-E, ENTSO-G) (Jevnaker, 2015).

Tredje pakke styrket dermed kravene om å skille mellom kommersielle oppgaver (som kraftproduksjon) og monopoloppgaver (som sentralnett) (Eikeland, 2011). En annen viktig endring var dessuten at det skulle innføres et mer forpliktende samarbeid mellom nasjonale aktører. Her gikk man fra frivillige ordninger til et mer formalisert og bindende samarbeid (Jevnaker, 2015). Det ble særlig lagt opp til europeisk samarbeid mellom nasjonale energitilsyn gjennom et nytt EU-byrå for energi (ACER), og mellom sentralnettsoperatører (som Statnett) gjennom ENTSO-E. Formålet var å få det som i praksis var mange nasjonale markeder til å bli et felleseuropeisk energimarked for å optimalisere bruken av felles kraft- og nettressurser i Europe. Sistnevnte skulle bidra til bærekraft, forsyningssikkerhet og konkurransedyktige energipriser.

Handel innad i og mellom land skal fortsatt bidra til mer effektiv bruk av kraftsystemet og lavere kraftpriser. Men nå skal dette i tillegg gi drahjelp til å kutte klimautslipp.

I 2019 vedtok EU *Ren energi-pakken*, men som mange også kjenner som *Vinterpakken* eller *Fjerde pakke*. Denne pakken skiller seg imidlertid fra de første tre pakkene fordi den også inneholder EU-lover for omstilling av energisektoren. Dette var lover som tidligere hadde vært del av en bredere klima- og energipakke fra 2009, som ble vedtatt separat fra tredje pakke (Skjærseth mfl. 2016). Mens

"Stromleitung". Foto: Sebastian Fuss (Lisens: CC BY-SA 2.0)

første til tredje energipakke hadde hatt et sterkt fokus på konkurranseutsetting og til rettelegging for handel mellom land – altså mer konkurranse i større markeder – hadde Ren energi-pakken i tillegg fokus på klimaomstilling. Handel innad i og mellom land skal fortsatt bidra til mer effektiv bruk av kraftsystemet og lavere kraftpriser, men nå skal dette også gi drahjelp til å redusere utslipp av klimagasser.

Dermed skal **kraftmarkedene hjelpe EU med å nå sine klima- og energimål for 2030 og bidra til de ulike dimensjonene av EUs energiunion**. EUs 2030-mål er å øke andelen fornybar energi til 32%, å forbedre energieffektiviseringen med 32,5%, og å redusere utslippene av klimagasser med 40%. EUs energiunion består av 5 dimensjoner: forsynings-

sikkerhet, energimarked, energieffektivisering, avkarbonisering, samt forskning og utvikling.

> I likhet med Norge er også EUs medlemsland opptatt av nasjonal styring av kraftsektoren. Dette preger EUs energipolitikk.

I likhet med Norge er også EUs medlemsland opptatt av nasjonal styring av kraftsektoren. Landene er svært tydelige på at det er opp til det enkelte medlemsland hvilke energikilder man vil benytte seg av. Når ny EU-politikk er under utvikling er spørsmålet om hvorvidt noe skal styres på europeisk eller nasjonalt nivå alltid en del av diskusjonen – og ofte en viktig motsetning som preger hva som blir vedtatt til slutt. Både tredje energimarkedspakke (2009) og Ren energi-pakken (2019) er preget av dette. I 2009 ønsket Europaparlamentet å gi ACER flere oppgaver, men Rådet satte ned foten. I 2019 ønsket Europakommisjonen å senke terskelen for at ACER kunne fatte vedtak (ved å endre stemmerettsregler i ACERs regulatorstyre fra 2/3 til vanlig flertall), men fikk ikke gehør for dette hverken i Europaparlamentet eller i Rådet. Dette er bare noen av mange eksempler som viser at landene ønsker å beholde en viss grad av kontroll over energipolitikken.

Hvorfor EU vil ha uavhengige nasjonale tilsyn som samarbeider på EU-nivå

Mens sentralnett og kraftproduksjon i Norge tidlig ble plassert i separate selskaper med ulike eiere, var øvrige endringer i tredje pakke mer uvante i et norsk perspektiv: full uavhengighet for nasjonale energitilsyn og forpliktende europeisk samarbeid om iverksetting av EUs energilover.

Hvorfor behov for uavhengig tilsyn?

EU gikk inn for å styrke **uavhengigheten til nasjonale energitilsyn** for at disse skal kunne forhindre diskriminering, og forhindre kryss-subsidiering hos vertikalt integrerte selskaper. Dette skal hindre overdrevne kraftpriser. Et uavhengig tilsyn skal forhindre diskriminering ved å hindre misbruk av monopolmakt fra netteier og store kraftselskaper, særlig der det er (eller nylig har vært) vertikalt integrerte selskaper, eller et fåtall store selskaper som dominerer markedet. Slike tidligere monopolister har incentiv til å diskriminere nye aktører, og mulighet til å gjøre dette der det ikke er fullt eierskapsskille mellom produksjon og overføringsnett. For å forhindre dette er det viktig å ha en myndighetsinstans som kan granske betingelsene for nettilgang og håndtere klager.

> Et nasjonalt energitilsyn skal utføre EU-regler på en uavhengig måte. Men reglene er vedtatt av politikere – på europeisk nivå. For Norges del er de godkjent av Stortinget.
>
> Et tilsyn (og tilsvarende, som direktorat, etat eller myndighet) er vanligvis underlagt et departement. Sammen bistår de regjeringen med å iverksette vedtatt politikk. Et tilsyn er dermed del av statsapparatet.

Et uavhengig energitilsyn skal forhindre kryss-subsidiering hos vertikalt integrerte selskaper, som vil si å bruke inntekter fra en del av selskapet (for eksempel sentralnettet) til å redusere kostnadene i en annen del av selskapet (for eksempel kraftproduksjon). Vertikalt integrerte kraftselskaper har interesse av å sette nettariffene høyt (siden alle må bruke og betale for det samme nettet – her er det monopol). Da kan det bruke de ekstra pengene derfra til å prise egen produksjon lavere. Da får selskapet en konkurransefordel fra sin monopolvirksomhet (sentralnett) der de ikke har konkurranse, som de kan bruke i den kommersielle delen av sin virksomhet (kraftproduksjon), der de konkurrerer med andre kraftprodusenter. Et uavhengig energitilsyn er viktig for å unngå at dette skjer. Generelt er kraftnettet et perfekt monopol, også fordi forbruket ikke reagerer på priser (vi bruker strøm også når det er dyrt) så nettselskaper kan skru opp prisene uten at forbruket går ned – derfor er det viktig å ha et uavhengig tilsyn som passer på at nettariffene gjenspeiler faktiske kostnader.

EU mente derfor at det var viktig med sterke nasjonale energitilsyn for å kunne regulere kraftbransjen, med uavhengighet fra både private og offentlige aktører. Uavhengighet fra politisk styring må ses i lys av utbredt offentlig eierskap til kraftselskaper. Kravet om uavhengighet er også koblet til et ønske om å unngå politiske føringer på hvordan et energitilsyn skal håndheve regelverket, for eksem-

pel ved å prioritere nasjonale hensyn foran grensekryssende hensyn (for eksempel tillate å løse interne flaskehalser innad i land fremfor flaskehalser mellom land). Imidlertid skal regelverket for det uavhengige energitilsynet fortsatt vedtas politisk (lover vedtas av parlamentet, og forskrifter av regjeringen eller av et departement under politisk ledelse).

Hvorfor europeisk samarbeid mellom nasjonale tilsyn?

I tillegg tok EU grep for å **forbedre regulatorisk samarbeid på tvers av land**. Mer samarbeid skulle bidra til etablering av et mer velfungerende og effektivt indre marked for energi. Allerede i 2003 hadde EU (i andre energimarkedspakke) etablert et løsere nettverk av nasjonale energimyndigheter, der Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) deltok fra Norges side. I 2009 ønsket imidlertid Kommisjonen, medlemslandene, Europaparlamentet og bransjen selv et mer forpliktende samarbeid på tvers av land, fordi en rekke grensekryssende spørsmål ellers kunne falle mellom to stoler. Tredje pakke ville plassere en rekke oppgaver på europeisk nivå, noe som skapte behov for regulatorisk overoppsyn også på europeisk nivå. Dermed ble ACER opprettet, og dørene ble formelt åpnet i 2011.

ACER skal bidra til iverksetting av EUs energipolitikk. Formålet med ACER er ikke å erstatte nasjonale energitilsyn, men å invitere dem inn på den europeiske scenen.

Sammen har ACER og de nasjonale energitilsynene fått en felles oppgave: å bidra til iverksetting av bestemte deler av EUs energipolitikk, inkludert sørge for likere iverksetting på tvers av land. I tillegg skal ACER passe på at andre aktører på EU-nivå gjør det de skal. ACER minner på mange måter om et EU-direktorat eller et EU-tilsyn. I Norge utgjør direktorater og departementer «statsforvaltningen», det vil si byråkratiet som utfører regjeringens og Stortingets politikk. Direktorater og (særlig) tilsyn er mer uavhengige fra regjeringen enn departementer. Imidlertid er de fortsatt underlagt en viss grad av politisk kontroll – som et minimum skal de iverksette lover og forskrifter vedtatt av regjering og Storting. Samtidig er ACER litt annerledes enn et vanlig tilsyn fordi det er en arena for europeisk samarbeid mellom nasjonale energitilsyn. Spesialistkunnskapen til nasjonale energitilsyn ble ansett som helt nødvendig for å gjennomføre forvaltningsoppgaver på europeisk nivå, og EU la derfor opp til et europeisk tilsynssamarbeid som trekker på nasjonale tilsyn for å løse disse oppgavene.

ACERs styre består av 28 nasjonale energitilsyn, som har siste ordet i nesten alle uttalelser, anbefalinger og beslutninger som ACER tar.

ACER er en ramme for samarbeid mellom nasjonale energitilsyn. Sammen skal de følge med på sentralnettoperatørenes europeiske samarbeid, og ta enkeltbeslutninger under visse betingelser der med enn ett nasjonalt energitilsyn blir berørt. ACERs viktigste organ er regulatorstyret, der én representant for hvert av EUs nasjonale energitilsyn deltar. Regulatorstyret har det siste ordet i alle uttalelser, anbefalinger og beslutninger[2]. Styret tar beslutninger med 2/3 flertall. Hvert land har én stemme hver. Dermed er små land sterkere representert enn i mange andre EU-sammenhenger, der også folketall spiller inn. Det norske energitilsynet (Reguleringsmyndighet for energi, RME) deltar i dette styret, men uten stemmerett. Dette skyldes at Norge ikke er medlem av EU. Imidlertid er det vanlig praksis i EU å strekke seg langt for å finne en løsning som alle er enige i.

[2] Noen unntak, som under EU-lovgivning som skal hindre innsidehandel og markedsmanipulering.

Del 3: ACER i går og i dag

Hva er det ACER kan gjøre under fjerde pakke (2019, også kjent som Ren energi-pakken) som de *ikke* hadde myndighet til å gjøre under tredje pakke (2009)?

ACER kan gi uttalelser, anbefalinger og under visse betingelser fatte vedtak rettet mot offentlige og private aktører. I 2019 ble nye private aktører underlagt europeisk tilsyn – delvis fra ACER, delvis fra nasjonale energitilsyn.

ACER har oppgaver knyttet til:

- bruk av eksisterende utenlandskabler
- vurderinger av om det er tilstrekkelig produksjonskapasitet og kriseberedskap i kraftsektoren *(ny i 2019)*
- saksbehandling av unntak fra enkelte regler for nye utenlandskabler
- oppfølging og saksbehandling for nye utenlandskabler *(men har ikke myndighet i konsesjonsprosess)*
- markedsovervåkning.

De fleste oppgavene ble gitt ACER allerede i 2009, men ble noe endret i 2019 – delvis utvidet, delvis innstrammet. ACER er ikke alene om dette, men gjennomfører de fleste oppgavene sammen med andre aktører.

Hva ACER skal bidra til

Formålet med ACER er støtte opp om nasjonale energitilsyn som samarbeider på europeisk nivå[3]. Om nødvendig skal ACER koordinere innsatsen fra, samt megle og løse uoverensstemmelser mellom, nasjonale energitilsyn. Dette ble nedfelt i en EU-lov kalt ACER-forordningen, som ble vedtatt i 2009. I 2019 ble denne revidert. I 2019-versjonen har EU lagt inn at ACER skal bidra til felles regulerings- og tilsynspraksiser. Dette skal videre bidra til at EU-retten anvendes konsistent, effektivt og virkningsfullt, som i tur skal hjelpe EU med å nå sine klima- og energimål. Tanken er at et godt samarbeid om iverksetting av EUs energipolitikk vil bidra til bedre måloppnåelse.

Myndighet overfor hvem?

ACER kan komme med uttalelser, anbefalinger, ikkebindende retningslinjer og under visse betingelser fatte individuelle vedtak. Disse retter seg mot både offentlige og private aktører på europeisk så vel som på nasjonalt nivå. Organisasjonene i punkt 1-2 er de opprinnelige som ACER kunne komme med en uttalelse, anbefaling, retningslinje og/eller et individuelt vedtak til, mens organisasjonene i punkt 3-5 ble lagt til i 2019-versjonen:

1. Europeisk organisasjon av sentralnettsoperatører (ENTSO-E, der Statnett er medlem)
2. Nasjonale energitilsyn (for eksempel den svenske Energimarknadsinspeksjonen)
3. Europeisk organisasjon av distribusjonsnettsoperatører (EU-DSO, der nettselskaper som Skagerak Nett eller Trønderenergi Nett kanskje blir medlemmer?)
4. Regionale koordineringssentre (et nordisk senter befinner seg i København)
5. Kraftbørser som utfører markedskobling (for eksempel Nord Pool)

Merk at hva slags type beslutning (uttalelse, anbefaling, retningslinje, individuelt vedtak) ACER kunne rette til en bestemt organisasjon også er endret over tid. Selv om ACER kunne rette ulike typer vedtak mot organisasjonene i punkt 1 og 2 allerede i 2009, er det viktige nyanser her. For eksempel kunne ACER i 2009 komme med anbefalinger og uttalelser til ENTSO-E, men ikke indi-

[3] Lovteksten bruker begrepet «regulatory authority» (regulerende myndighet eller reguleringsmyndighet på norsk), men i denne rapporten brukes «nasjonalt energitilsyn» for å gjøre teksten mer lettfattelig. I noen tilfeller kan det imidlertid være andre nasjonale tilsyn eller direktorater som menes.

viduelle beslutninger. Sistnevnte fikk ACER myndighet til først i 2019. En utfyllende oversikt over hvilke typer beslutninger som kan rettes mot hvilke aktører finner du i vedlegget (se for eksempel tabellen på side 25-26).

Toppen av bygningen der ACER har sitt kontor i Slovenia. De ser jo litt onde ut? Foto: Torbjørg Jevnaker

EU-DSO er en ny europeisk organisasjon for nettselskaper på lavere spenningsnivåer enn sentralnett som skal opprettes i tråd med Ren energi-pakken. Formålet er å muliggjøre samarbeid mellom slike nettselskaper mellom land, men også samarbeid mellom disse og sentralnettsoperatørene. *Regionale koordineringssentre* er sentre for samordning av beregnings-, planleggings-, prognose- og analyseoppgaver m.m. innenfor en region. Slike sentre supplerer arbeidet til sentralnettsoperatørene i en region, men de har ikke systemdriftsansvar. Statnett hadde allerede før dette gått sammen med sine søsterorganisasjoner i Norden om en koordineringsenhet i København, som blir gjort om til et regionalt koordineringssenter.

Formålet med *markedskobling* er å bruke kraftsystemet (både strømnett og kraftproduksjon) på en mest mulig effektiv måte. Markedskobling innebærer at kraftpris og kapasitet for overføring av kraft mellom områder beregnes samtidig – basert på leverte bud og tilgjengelig kapasitet på overføringslinjer. Hvor mye strøm som kan handles mellom land, og hvor mye ledig plass det er på utenlandskablene mellom land beregnes dermed samtidig. Markedskobling regnes som en mer effektiv måte å bruke systemet på enn når markedsaktører handler med strøm mellom områder og kjøper overføringskapasitet separat. Markedskobling utføres av kraftbørser, som for eksempel den nordiske kraftbørsen Nord Pool[4].

ACERs oppgaver

ACERs oppgaver knytter seg til bruk av eksisterende utenlandskabler, vurderinger av om det er tilstrekkelig produksjonskapasitet og kriseberedskap i kraftsektoren, unntakssøknader, oppfølging og saksbehandling for nye utenlandskabler, og markedsovervåkning. I det følgende vil hvert tema beskrives. Reglene er fra 2009 dersom annet ikke er oppgitt.

Bruk av eksisterende utenlandskabler

I 2009 bestemte EU seg for å etablere felles regler for hvordan utenlandskablene skulle brukes. Bakgrunnen for dette var lav utnyttelse av eksisterende utenlandskabler og at det var ulike ordninger i ulike land som gjorde handel mellom dem vanskelig. Gjennom såkalte «nettverkskoder» skulle dette standardiseres. En nettverkskode er en bindende regel for ulike tekniske praksiser knyttet til bruk av eksisterende utenlandskabler. Først skulle Kommisjonen lage en prioriteringsliste for hvilke temaer som burde standardiseres gjennom nettverkskoder. Deretter skulle ACER lage ikke-bindende retningslinjer som hver nettverkskode skulle baseres på. Sentralnettsoperatørene, i samarbeid innenfor en ny europeisk organisasjon (ENTSO-E), skulle lage utkast til de ulike nettverks-

[4] Nord Pool har nylig flyttet denne oppgaven til et eget selskap.

kodene. ACER skulle deretter vurdere hver nettverkskode, og gi en uttalelse om disse til Kommisjonen. Dersom ACER mente at et utkast ikke var bra nok kunne de sende det tilbake til ENTSO-E, men de hadde ikke rett til selv å gjøre endringer i teksten. Kommisjonen kunne imidlertid gjøre endringer. For hvert steg av prosessen kunne manglende leveranse gjøre at oppgaver ble flyttet opp ett nivå (f.eks. dersom ENTSO-E ikke ble ferdige eller enige internt innen en bestemt frist kunne ACER overta). Hver nettverkskode ville så vedtas som juridisk bindende EU-regler av Kommisjonen – med mulighet for Europaparlamentet eller Rådet til å trekke i nødbremsen i form av et veto.

ACER vurderer utkast til tekniske regler for hvordan eksisterende nett skal brukes. I 2019 fikk ACER lov til å gjøre endringer i teksten.

Imidlertid gikk ikke alt som planlagt, for man klarte ikke å bli enige om felleseuropeiske nettverkskoder på alle områder. Flere av nettverkskodene var ikke detaljerte nok, og la opp til videre oppfølgingsprosesser der beslutninger om vilkår, betingelser og metodikker skulle fattes. Kommisjonen vedtok derfor disse som «retningslinjer» istedenfor nettverkskoder. Oppfølgingsprosessene utgjorde nye tilskudd til den opprinnelige prosessen, og ble tatt inn i 2019-versjonen av ACER-forordningen. Dette sørget for avklaring og innstramming i arbeidsdelingen mellom nasjonale energitilsyn og ACER (vedtaksmyndighet av vilkår, betingelser og metodikker under retningslinjene). I tillegg fikk ACER rett til å skrive om utkastene til nettverkskoder som det mottok fra ENTSO-E, istedenfor å sende dem i retur eller be Kommisjonen – som er mindre spesialisert enn ACER – om å gjøre endringene.

Produksjonskapasitet og kriseberedskap

Vurdering av produksjonskapasitet og kriseberedskap er to nye oppgaver som ble innført med Ren energi-pakken i 2019. Her fikk ENTSO-E i oppgave å lage forslag til metoder og beregninger av europeisk produksjonskapasitet, som skulle brukes til å vurdere om der er tilstrekkelige ressurser i kraftsystemet til å produsere så mye strøm som blir etterspurt. Bakgrunnen for dette er at en rekke land har innført særordninger for kunstig å holde kraftverk i live selv om de ikke lenger er lønnsomme, med argumenter om at dette var nødvendig for å sikre at man har tilstrekkelig kapasitet til å produsere nok strøm til enhver tid. Ordninger for å sikre forsyningssikkerhet kan være nødvendige, men kan også misbrukes – for eksempel til å gi fossile kraftverk en urettferdig konkurransefordel overfor ny fornybar kraftproduksjon. EU ønsket å rydde opp. I 2019 vedtok EU regler for når slike særordninger – kalt kapasitetsmekanismer – kan innføres og hvilke krav de må oppfylle. Ett av kravene er at kapasitetsmekanismer skulle være åpne for deltakere fra andre land. Gjennom ACER-forordningen fra 2019 fikk ACER i oppgave å godkjenne (med rett til å gjøre endringer) forslag til tekniske spesifikasjoner for grensekryssende deltakelse.

ACER vurderer forslag til metoder for beregning av hvorvidt det er tilstrekkelig produksjonskapasitet til å møte behovet for strøm. Tilsvarende støtter ACER opp om arbeid på nasjonalt, regionalt og europeisk nivå for å bedre krise-beredskap i kraftsektoren.

Et annet viktig krav for å få lov til å innføre kapasitetsmekanisme er at det er gjennomført en «ressurstilstrekkelighetsvurdering». Dette er en vurdering av hvorvidt produksjons-kapasiteten i kraftverkene er stor nok til å møte etterspørselen. Vurderingen gjøres nasjonalt, og det gjennomføres også tilsvarende vurderinger på regionalt og på europeisk nivå. ACER skulle godkjenne (og kan endre om nødvendig) metoden for den europeiske vurderingen, og skal komme med uttalelser om hvorvidt forskjeller mellom nasjonale og europeiske vurderinger er begrunnet.

I 2019 vedtok EU også nye regler for kriseberedskap i kraftsektoren, blant annet krav om at det også skulle lages regionale krisescenarier. Altså en oversikt over hva som kan gå gærent i kraftsystemet slik at man kan forberede seg på å håndtere en krise. ACER fikk i oppgave å godkjenne metoder for å lage slike scenarier, og for kortsiktige og sesongbaserte vurderinger av produksjonskapasitet, med rett til å gjøre endringer.

Unntakssøknader

Utenlandskabler er gjenstand for en rekke EU-regler som skal sikre lik tilgang til nettet og rettferdig konkurranse. Disse reglene er vedtatt på politisk hold og nedfelt i EU-lovgivning. Imidlertid kan prosjekteiere søke om midlertidige unntak fra enkelte av disse reglene dersom en ny kabel ikke er lønnsom nok til å bli bygget under gjeldende regler. Dette ble ikke endret i 2019, men lå nedfelt i Elektrisitetsforordningen (og i Gassdirektivet for gass) allerede fra 2009 av. Unntak kan innvilges dersom kabelen bidrar til økt konkurranse mellom kraftprodusenter innad i og mellom land. I utgangspunktet er det de involverte nasjonale energitilsynene (i de landene kabelen går gjennom) som bestemmer om en slik søknad skal innvilges eller ei. Dersom de ikke blir enige, eller ønsker å henvise, går saken til ACER. ACER kan dermed gi midlertidige unntak fra bestemte EU-regler for nye utenlandskabler. ACER har ikke myndighet til å gi konsesjon til utenlandskabler som får innvilget slike unntak.

Oppfølging og saksbehandling for nye utenlandskabler

I 2009 fikk ACER i oppgave å overvåke nettutbygging, men uten myndighet til å ta beslutninger. ACER skulle overvåke gjennomføringen av prosjekter som økte kapasiteten for kraftutveksling, samt regionalt samarbeid mellom sentralnettsoperatører. ACER skulle også overvåke gjennomføringen av europeiske nettutviklingsplaner, og kunne komme med anbefalinger for å hjelpe planlagte investeringer med å gjennomføres. ACER skulle vurdere, og uttale seg om hvorvidt nasjonale nettutviklingsplaner var konsistente med den europeiske nettutviklingsplanen. Ved avvik skulle ACER anbefale endring i den nasjonale eller den europeiske planen, men ACER hadde ikke makt til å kreve endringer.

Det er mer gulrot en pisk i EUs politikk for bygging av nye utenlandskabler. ACER bistår i saksbehandling av søknader om pengestøtte til kabelprosjekter.

Noen år senere, i 2013, vedtok EU «Infrastrukturforordningen» [5]. Denne EU-loven la opp til regionale og europeiske prosesser for å tilrettelegge for – også via økonomisk støtte – utbygging av utenlandskabler. ACER deltar i regionale grupper (sammen med sentralnettsoperatører, medlemsland, nasjonale energitilsyn, ENTSO-E og Kommisjonen) som velger ut hvilke prosjekter fra hver region. Det er kun medlemslandene og Kommisjonen som kan ta beslutninger innenfor regionale grupper. Det er kun medlemsland og Kommisjonen som kan ta beslutninger innad i de regionale gruppene, og ingen prosjekter inkluderes i regionale lister uten at dette er godkjent av medlemslandene prosjektet befinner seg i.

Prosjekter på regionale lister er med videre i konkurransen om å få opphøyd status som prioritert infrastrukturprosjekt («project of common interest»). For å bli godkjent som prioritert prosjekt må en utenlandskabel for strøm bidra til markedsintegrasjon, bærekraft og energiomlegging, og forsyningssikkerhet (paragraf 4 i Infrastrukturforordningen). At en utenlandskabel oppfyller disse kriteriene og oppnår prioritert status betyr likevel ikke at prosjektet har krav på å få tildelt konsesjon. Dette er opp til nasjonale myndigheter.

Prioriterte prosjekter kan søke om EU-midler, men for å få pengestøtte må de berørte nasjonale energitilsynene vedta en fordelingsnøkkel. En slik fordelingsnøkkel skal fordele kostnadene for prosjektet og hvordan de kan dekkes inn gjennom tariffer. Dersom de ikke blir enige er det ACER som tar beslutningen.

ACER følger også med på utviklingen av prioriterte prosjekter i tett samarbeid med nasjonale energitilsyn (evt. andre nasjonale tilsyn), ENTSO-E og ENTSO-G. ACER deltar i regionale grupper som kan komme med anbefalinger som kan tilrettelegge for gjennomføring. Imidlertid har ACER ingen vedtaksmyndighet over, eller kan overprøve, konsesjonsbeslutning fra nasjonale myndigheter. ACER bistår dessuten med deling av mønsterpraksis mellom nasjonale energitilsyn for å tilrettelegge for kabelprosjekter med høyere risiko.

[5] Forordning 347/2013 om retningslinjer for pan-europeisk energiinfrastruktur (under EØS-vurdering per 08.11.19).

ACER evaluerer graden av samsvar mellom europeisk nettutviklingsplan og gjennomføring av prioriterte prosjekter. ENTSO-E utvikler en felleseuropeisk metodikk for kost-nyttevurdering av slike prosjekter. Deretter kommer først ACER og dernest Kommisjonen og medlemslandene med sine uttalelser om denne. ENTSO-E skal så ta hensyn til alle og revidere metodikken. Etter å ha gjennomført en høring kan ACER be ENTSO-E om å oppdatere eller forbedre metodikken. 2019-versjonen av ACER-forordningen er oppdatert i lys av den tidligere vedtatte Infrastrukturforordningen.

Markedsovervåkning

ACER skal overvåke kraft- og gassmarkedene i samarbeid med Kommisjonen, medlemslandene, nasjonale myndigheter inkludert nasjonale energitilsyn. Her er det særlig sluttbrukerpriser, tilgang til kraftnettet (inkludert for fornybarprodusenter), etterlevelse av forbrukerrettigheter som skal overvåkes.

I 2019 ble listen over hva ACER skal følge med på utvidet til å også inkludere:

- markedsutviklingens innvirkning på husholdningskunder
- fremdrift av utenlandskabler
- mulige handelshindringer mellom land
- regulatoriske hindringer for nye markedsdeltakere og mindre aktører (som borgerenergifellesskap)
- statlige inngrep som forhindrer priser i å gjenspeile reell knapphet
- medlemslandenes framdrift i forsyningssikkerhet for kraft (basert på resultater fra vurdering av produksjonskapasitet)

ACER overvåker markedsutvikling, og skriver jevnlig rapporter om dette.

Basert på dette arbeidet skal ACER hvert år lage en rapport, der det også skal identifisere eventuelle barrierer mot et felleseuropeisk energimarked. ACER kan velge å gi en uttalelse til Kommisjonen og Europaparlamentet om hvilke tiltak som kan fjerne slike hindre. I 2019 fikk ACER dessuten i oppgave å lage en rapport om mønsterpraksis for tariffmetoder for transmisjons- og distribusjonsnett.

ACER følger med på børshandelen for å passe på at alt går riktig for seg. Det er medlemslandene som etterforsker og straffeforfølger.

I 2019 ble ACER-forordningen oppdatert med henvisninger til den såkalte «Remit-forordningen» fra 2011 (om integritet og åpenhet på engrosmarkedet for energi)[6]. Den ga ACER i oppgave å overvåke energihandel på engrosmarkedene for å oppdage, stanse og hindre handel basert på innsideinformasjon (innsidehandel) og markedsmanipulering. ACER registrerer og samler inn data fra markedsaktører. Dette blir deretter analysert og delt med andre relevante instanser. I tillegg kan ACER koordinere etterforskning mellom nasjonale myndigheter. ACER kan ikke sanksjonere selv overfor markedsaktører, men melder fra til ansvarlig nasjonal myndighet.

Styre og stell innad i ACER

ACER ledes av en direktør som må forankre sine beslutninger i et styre bestående av representanter fra 28 nasjonale energitilsyn. Her har hvert land én stemme, og beslutninger fattes med 2/3 flertall. Når ACER skal vedta noe må dermed 2/3 av nasjonale energitilsyn ha stilt seg bak beslutningen. I 2019-versjonen ble det lagt ytterligere føringer og innstramminger av direktørens rolle, samtidig som regulatorstyrets kontroll ble utvidet. Dette styrker regulatorstyrets makt overfor direktøren. En ytterligere endring er at ACER fikk lov til å ta seg betalt i form av avgifter for behandling av søknader om unntak fra enkelte regler for ny infrastruktur, og for tjenester knyttet til innsamling og analyse m.m. av handelsdata fra markedsaktører.

ACERs styre består av 28 nasjonale energitilsyn. Styrets makt overfor ACERs direktør er nå blitt styrket.

[6] Forordning 1227/2011 om integritet og gjennomsiktighet i energimarkedet (fortsatt under EØS-vurdering per 08.11.19).

Del 4: Norsk-europeisk energisamarbeid i dag

EUs tredje energipakke trådte i kraft i Norge den 3. oktober 2019. Ren energi-pakken fra 2019 (også kjent som fjerde pakke) er under EØS-behandling. Tredje pakke inneholdt en rekke regler som skulle sikre at nasjonale energitilsyn var uavhengige. Ifølge den norske regjeringen var de fleste av disse kravene – upartiskhet, åpenhet, uavhengighet fra bransjen osv. – allerede oppfylt i Norge. Kravet om at **det nasjonale energitilsynet skulle ha politisk uavhengighet**, det vil si uavhengighet fra Olje- og energidepartementet (OED), var imidlertid noe som ville medføre endringer i Norge.

Regjeringen foreslo en løsning der en egen enhet innad i Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) skulle være helt uavhengig. Denne enheten fikk navnet «Reguleringsmyndigheten for energi» (RME). RME skal «sørge for at aktørene overholder regelverket som sikrer like konkurransevilkår i kraftmarkedet og et effektivt drevet strømnett» (NVE, 2019). Når rapporten omtaler nasjonale energitilsyn, vil det for Norges del være RME. Når RME fatter vedtak, vil de ikke kunne klages til departementet – i motsetning til det som er praksisen når NVE tar beslutninger. Istedenfor ville saker henvises til en separat klagenemd. Ifølge regjeringen ville arbeidsdelingen være følgende: **departementet vedtar forskrifter, mens RME håndhever regelverket og fatter enkeltvedtak** (OED, 2017). RME skal håndheve EU-lover. Disse gjelder likevel kun i Norge etter godkjennelse av norske myndigheter. De viktigste lovene må stemmes over i Stortinget. Mer detaljerte og tekniske regler for hvordan disse lovene skal iverksettes vil kunne innlemmes gjennom forskrift fra norske myndigheter.

RME er dermed et særskilt uavhengig tilsyn som skal overvåke og håndheve EU-lover om energimarkeder i Norge. Det eksisterte allerede noen svært uavhengige direktorater, tilsyn og andre underliggende etater i Norge, blant annet Konkurransetilsynet og Statistisk sentralbyrå. Et annet eksempel er at Justisdepartementet ikke har adgang til å gripe inn i enkeltsaker på innvandringsfeltet. **Uavhengighetskravet i tredje pakke ble imidlertid oppfattet som sterkere enn det som var vanlig i norsk sammenheng**. Blant annet fordi departementet ikke lenger kunne styre gjennom styringsdialog og tildelingsbrev, men kun gjennom forskrift og generelle lover.

RME er et norsk energitilsyn som skal passe på at alt går riktig for seg i kraftsektoren. Paradoksalt nok ble RME sett på som for uavhengig, og samtidig som for *lite* uavhengig.

Regjeringen gjennomførte en høring om RME, og mottok blandede tilbakemeldinger fra kraftbransjen og andre samfunnsaktører. Det var ulike syn på hvordan et slikt norsk forvaltningsorgan, som skulle utføre oppgaver gitt i europeisk lovgivning, skulle se ut. Enkelte aktører reagerte også på graden av uavhengighet fra politisk styring, mens andre mente at et RME som forble en del av NVE skapte uklarhet – ville RME faktisk være uavhengig? Flere trakk fram behovet for synliggjøring av arbeidsfordelingen mellom OED, NVE og RME. Det ble også påpekt at RMEs uavhengighet øker behovet for aktiv styring gjennom forskrift fra departementets side, ettersom departementet ikke lenger kan styre gjennom tildelingsbrev eller påvirke enkeltsaker som klageinstans i klagebehandling (OED, 2017).

Utbygging av *nye* utenlandskabler er fortsatt underlagt norsk politisk kontroll.

Regjeringen påpekte at **andre forvaltningsoppgaver som ikke ble definert som oppgaver til RME, skulle ligge i øvrige deler av NVE**. Dette inkluderer tildeling av konsesjoner for vassdrags- og energianlegg, tilsyn med vassdragsanlegg, flom og skred. Der skulle NVE fortsatt være underlagt Olje- og energidepartementet etter den samme forvaltningsmodellen som

tidligere (OED, 2017). Dermed kan konsesjonsvedtak fortsatt påklages til Olje- og energidepartementet. Dette er blant annet svært vanlig i vindkraftsaker.

Selv om Ren energi-pakken legger føringer på hvilke aspekter som skal hensyntas i saksbehandling av konsesjonssøknader (for eksempel at alternativer for å redusere strømforbruk skal vurderes før nytt kraftnett bygges ut), er det opp til norske myndigheter å veie ulike hensyn opp mot hverandre, og RME har hverken makt eller noen rolle i avgjørelser om hvorvidt konsesjon skal gis eller ikke. Slike beslutninger tas av NVE, OED og regjeringen, og er dermed trygt underlagt politisk styring. EUs energipolitikk legger imidlertid føringer på hvordan eksisterende utenlandskabler skal brukes (se del 3).

En annen viktig utfordring er EØS-avtalens innebyggede tidsforsinkelse, der prosessen for innlemmelse av EU-lover i EØS starter etter at EU-lover er ferdige.

NVE-huset. Foto: NVE (Lisens: CC BY-SA 2.0)

I lys av at det nå foregår europeiske prosesser for samarbeid om iverksetting av EU-lover, havner norske offentlige og private aktører bakpå. **Europeisk koordinering i iverksettingsfasen venter ikke på EØS-prosessen**. Mens tredje pakke trådte i kraft i Norge først i år, har det allerede i et tiår foregått omfattende europeiske prosesser for samarbeid om hvordan disse reglene skal iverksettes.

Del 5: Framtidig norsk-europeisk energi-samarbeid

Denne delen ser nærmere på hvordan EUs energi-politikk vil utvikle seg framover, og hvilke temaer som kan bli kontroversielle i Norge. Til slutt diskuteres det om hvorvidt det finnes muligheter innfor dagens EØS-avtale for tidligere politisk forankring og mer konstruktive offentlige samtaler.

Framtidig EU-politikk og mulige utfordringer for Norge

Ren energi-pakken både utvidet og strammet inn ansvar og oppgaver på europeisk nivå. Til dels ryddet den opp i uklarheter, og til dels ble den oppdatert i lys av utviklingen som fant sted i kjølvannet av tredje pakke. Det er ingen naturlov at EU-integrasjon i Europa skal bli stadig dypere og bredere. Etter en rekke kriser knyttet til det europeiske samarbeidet (eurokrise, flyktningkrise) er det i dag mer aksept for å stille spørsmål ved behovet for ytterligere integrasjon.

Hensynet til nasjonal suverenitet har tradisjonelt sett stått sterkt i energispørsmål, samtidig som omstilling av energisektoren og hensynet til forsyningssikkerhet har økt aksepten for – og ønsket om – europeisk samarbeid. Med Ren energi-pakken er det mer energipolitikk på EU-nivå. Samtidig har landene begynt å samarbeide ikke bare om å lage EU-lover, men i noen tilfeller også om hvordan de skal iverksettes.

EUs energipolitikk står ikke på stedet hvil – nye endringer vil komme om få år.

EUs medlemsland ser at de kan få innflytelse over et større geografisk område enn eget territorium gjennom europeisk samarbeid. Dette anses som nyttig for å håndtere felles utfordringer som ikke stanser på grensa. Likevel følger de nøye med på at de beholder **nasjonal kontroll over strategiske spørsmål som utbygging av energiproduksjon og utenlandskabler**. ACER har ikke myndighet til å bestemme over hvorvidt en utenlandskabel skal få konsesjon eller ei.

For EU-land blir nasjonale myndigheter ikke etterlatt når oppgaver flyttes til europeisk nivå, for de blir tvert imot med på reisen. At ACERs beslutninger må godkjennes av ACERs regulatorstyre, der hvert land har en stemme hver, er et eksempel på dette. Norge ikke er medlem av EU, men har likevel valgt å la seg binde av EU-regler i bytte mot tilgang til EUs indre marked. Som ikke-medlem får norske myndigheter imidlertid ikke stemmerett i ACERs regulatorstyre.

I dag står EUs energipolitikk ikke på stedet hvil særlig lenge av gangen. Hvilke endringer kan tenkes å komme framover, og hvilke kan bli særlig utfordrende for (eller kontroversielle i) Norge? Allerede i Ren-energipakken ligger det en rekke klausuler om evalueringer som legger opp til nye lovforslag fra Kommisjonen. Sentrale motsetninger i tidligere forhandlinger kan dukke opp igjen på et senere tidspunkt. Slike evalueringer reflekterer ofte hensyn til et mindretall som ønsket andre utfall.

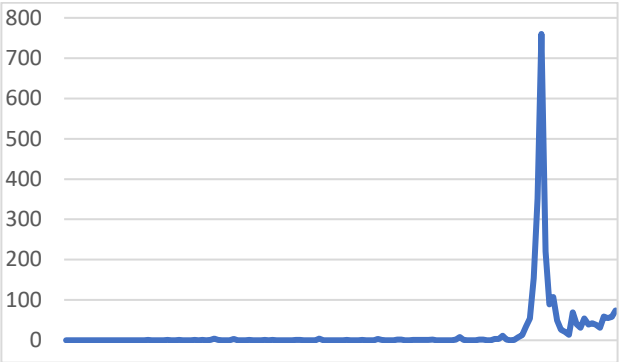
ACER-forordningen av 2019 inneholder krav om jevnlige evalueringer av spesifikke ting, og noen av disse legger opp til at Kommisjonen kan legge fram nye lovforslag for å endre eksisterende regler. Kommisjonen skal vurdere ACERs måloppnåelse og hvordan det utfører sine oppgaver innen 5. juli 2024. I tillegg skal Kommisjonen lage en evaluerings-rapport om ACER-forordningen og særlig ACERs oppgaver (inkludert individuelle beslutninger) til Europaparlamentet og Rådet innen 31. oktober 2025 (paragraf 45). I tillegg er det flere klausuler som gir Kommisjonen i oppdrag å vurdere uavhengigheten til nasjonale energitilsyn (innen 5. juli 2022), samt ACERs rolle i å løse tvister mellom

nasjonale myndigheter i spørsmål knyttet til bruk av eksisterende utenlandskabler (innen 31. oktober 2023)[7]. Infrastrukturforordningen skal for øvrig evalueres innen utgangen av 2020, med en offentlig høring planlagt i første kvartal av 2020.

Dermed vil EU fortsatte diskutere eksisterende og nye oppgaver til ACER også i årene som kommer. Her vil det trolig være snakk om å videreutvikle det som allerede er på plass. Det vil trolig fortsatt være et ACER der nasjonale energitilsyn har en viktig rolle internt. De sitter på ekspertise som trengs for å forvalte kraftsektoren på en god måte. I lys av striden rundt ACER i Norge, som særlig kretset rundt ACERs beslutningsmyndighet, kan endringer bli kontroversielle i Norge.

Dersom framtidige EU-lover på energifeltet også følges av mer samarbeid om *hvordan lovene skal iverksettes*, er dette noe som utfordrer EØS-avtalen. EØS-avtalen tar utgangspunkt i EUs tradisjonelle arbeidsdeling mellom EU-lover som vedtas på EU-nivå og iverksettes nasjonalt av medlemslandene. Dette er et tema som kan bli kontroversielt i norske debatter, noe diskusjonen rundt en rekke EU-byråer også utenfor energisektoren allerede viser (for eksempel arbeidsmiljø, finans, jernbane). EØS-prosessen kan skape ulemper på grunn av usikkerhet knyttet til innlemmelse: hvilke lover og enkeltparagrafer er EØS-relevante, og skal innlemmes i norsk rett? Usikkerhet skapes også av forsinkelse, fordi EØS-behandling kan gå parallelt med europeiske iverksettingsprosesser.

EUs energipolitikk vil trolig få spalteplass i norske aviser også framover. Fra ACER ble opprettet i 2009 gikk det mange år før dette ble tema i norske aviser (se figur 1). Uavhengig av hva man mener om norsk medlemskap, utenforskap eller avtaleformer er det hensiktsmessig med en informert offentlig samtale. Energipolitikk berører mange sektorer, og ikke minst mange viktige politiske mål som reduksjon av klimautslipp, verdiskapning og sysselsetting. **For at diskusjonen i Norge skal bli meningsfylt, bør den foregå på et tidligere tidspunkt enn i dag.**



Figur 1: Mediedekning av ACER i norske aviser 2008-2019 (kilde: Retriever).

EU ønsker i noen tilfeller å samarbeide om hvordan felles politikk skal iverksettes. Norske aktører kan havne bakpå fordi EØS-innlemmelse er uavklart.

Norske EU-debatter

Offentlige debatter om EU-lover i Norge starter ofte først når Stortinget blir bedt om å godkjenne innlemmelse av loven i norsk rett. Dette skjer *etter* at en EU-lov er ferdig utmeislet fra EUs side, og i etterkant av EØS-forhandlinger. Stortinget skal ta stilling til om det kan godkjenne eller ei, og innrammingen for diskusjonen blir dermed «ja eller nei». Da er debatten om ja eller nei til norsk EU-medlemskap sjelden langt unna.

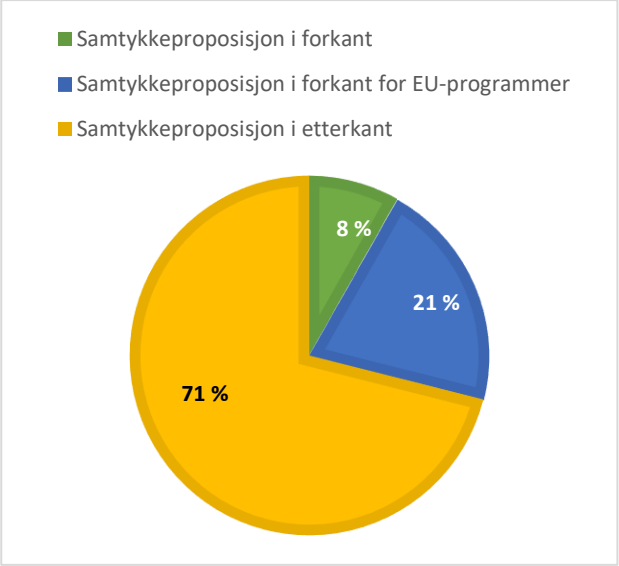
Norge står fritt til å endre hvordan EU-lover tas inn i norsk lovverk.

Imidlertid har Norge full råderett over hvordan vi organiserer prosessen for å ta EU-lover inn i norsk lovverk. **EU-lover om henholdsvis fornybar energi og klimakvoter ble godkjent i Stortinget før vedtak i EØS-komiteen** (Jevnaker, 2014, 2016). En slik rekkefølge åpner for politisk forankring i Stortinget før forhandlinger mellom Norge og EU i EØS-komiteen er sluttført, og muliggjør tidligere innlemmelse i Norge.

[7] Bruk av eksisterende utenlandskabler: Dette er knyttet til nettverkskoder vedtatt som en delegert rettsakt etter 4. juli 2019.

Tidligere innlemmelse kan bli viktig for å sikre norske aktørers deltakelse i europeisk samarbeid knyttet til iverksetting av EU-lover. I dag er dette praktisert i tilfeller der man ønsker å sikre norsk deltakelse i EU-programmer (se figur 1).

Ifølge en gjennomgang fra Stortingsbiblioteket hentet regjeringen inn 13 slike forhåndsgodkjennelser («samtykkeproposisjoner») fra Stortinget i perioden 2007-2019. Den «vanlige» framgangsmåten, der Stortinget godkjenner i etterkant, ble brukt 133 ganger. I tillegg ble det hentet inn 33 forhåndsgodkjennelser for EU-programmer som deler ut europeisk pengestøtte (Stortingsbiblioteket, 2019; se også figur 2). Tallene må imidlertid leses med omhu fordi noen av godkjennelsene som regjeringen legger fram i Stortinget inneholder flere store EU-lover, mens andre omhandler det som tilsvarende forskrifter (for eksempel gjennomføringsvedtak fra Kommisjonen).



Figur 2: Stortingets samtykkeproposisjoner 2007-2019. En samtykkeproposisjon er en godkjennelse av at en eller flere EU-lover kan tas inn i norsk lovverk.
Kilde: Stortingsbiblioteket (2019).

Selv om Norge ikke er medlem av EU står norske myndigheter, politikere og samfunnsaktører fritt til å sikre tidligere politisk forankring for de EU-lovene som skal innlemmes i Norge også forut for en EØS-prosess. Norge står fritt til å kjøre politisk debatt av EU-lover som er under utarbeidelse i Brussel. **Stortinget kan vedta prioriteringer** for regjeringens påvirkningsarbeid i Brussel, og **forhandlingsmandat** når regjeringen skal forhandle med EU om innlemmelse av EU-lover i EØS.

Tidlig handling for å øke bevisstheten om det faktiske innholdet i en gitt EU-lov

Tidligere og mer politisk deltakelse fra Norge i EU- og EØS-prosesser kan gi økt bevissthet om det faktiske innholdet i en gitt EU-lov, som den offentlige samtalen kan ta utgangspunkt i. Det er bedre å diskutere reelle utfordringer enn fryktscenarier. Politikere må til enhver tid forholde seg til et uendelig antall saker, og vil måtte velge hvilke saker som skal få oppmerksomhet. Politisk oppmerksomhet er knyttet til dragkamp mellom politiske partier, gjerne når noe skal vedtas.

Dersom det er ønskelig med politisk debatt om EU-politikk på tidligere stadier (enn i opptakten til avstemning i Stortinget om innlemmelse), må det tas grep som sikrer politisk oppmerksomhet og dragkamp mellom partiene. Det er ikke gitt at næringslivs- eller samfunnsaktører alltid ønsker politisk strid mellom de politiske partiene (kontroverser kan virke mot sin hensikt). Imidlertid kan **tidlige vedtak også brukes til å forankre og sikre bred enighet mellom partiene, for slik å unngå krangler på tampen av en lang prosess** – som observert i Acer-saken, der nye kontroverser brøt ut helt i siste fase.

Hva er egentlig markedsadgang, og hva betyr det for Norge? Konkrete eksempler på hva dette innebærer bør synliggjøres mer enn i dag.

Norge er ikke EU-medlem, men samarbeider med EU gjennom EØS-avtalen. Norge får adgang til EUs indre marked i bytte mot at vi følger felles regler som EU lager for dette markedet. **Uavhengig av avtaleform for samarbeidet mellom Norge og EU bør både fordeler og ulemper diskuteres**. Konkrete eksempler på fordeler av et europeisk marked som er underlagt felles regler, og fordeler av et europeisk samarbeidet på spesifikke politikkområder bør synliggjøres i større grad enn i dag.

Referanser

Eikeland, P. O. (2008). *EU Internal Energy Market Policy New Dynamics in the Brussels Policy Game?* Retrieved from www.fni.no

Eikeland, P. O. (2011). The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors? *Journal of Common Market Studies*, *49*(2), 243–263. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02140.x

Eriksen, C. C., & Fredriksen, H. H. (2019). *Norges europeiske forvaltningsrett: EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jevnaker, T. (2014). *Norway's implementation of the EU climate and energy package: Europeanization or cherry-picking?* Retrieved from https://www.fni.no/getfile.php/131879/Filer/Publikasjoner/FNI-R0714.pdf

Jevnaker, T. (2015). Pushing administrative EU integration: the path towards European network codes for electricity. *Journal of European Public Policy*, *22*(7), 927–947. https://doi.org/10.1080/13501763.2014.1000363

Jevnaker, T. (2016). Norway. In J. B. Skjærseth, P. O. Eikeland, L. H. Gulbrandsen, & T. Jevnaker (Eds.), *Linking EU Climate and Energy Policies: Policymaking, implementation and reform*. Edward Elgar.

NVE (2019). Hvem er Reguleringsmyndigheten for energi? NVEs nettside. 31. oktober. Tilgjengelig på nett: https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/om-rme/hvem-er-reguleringsmyndigheten-for-energi (sist lest 08.11.19).

OED (2019). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i energiloven (tredje energimarkedspakke). *Prop. 5 L (2017–2018).* Oslo: Olje- og energidepartementet.

Scholten, M. (2017). Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to 'Brussels.' Journal of European Public Policy, 24(9), 1348–1366.

Skjærseth, J. B., Eikeland, P. O., Gulbrandsen, L. H., & Jevnaker, T. (2016). Linking EU climate and energy policy: Decision-Making, Implementation and Reform. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Stortingsbiblioteket (2019). EU/EØS-nytt: Stortingsbibliotekets nyhetsbrev til stortingsrepresentanter og ansatte i Stortinget. 9 mai. Tilgjengelig på nett: https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer- pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2019/eueos-nytt---9.-mai-2019 (sist lest 08.11.19)

Thomann, E. (2019). Customized implementation of European Union food safety policy: united in diversity? Cham: Palgrave Macmillan.

Vedlegg: Oppslagsverk over ACER-forordningen

I denne delen finner du en gjennomgang av de ulike delene av ACER-forordningen. Det er særlig det første kapittelet av ACER-forordningen som er viktig, siden det er her vi finner makt og oppgaver. Vedleggets tre første deler er basert på en gjennomgang av kapittel 1 av ACER-forordningen, og ser nærmere på generelle bestemmelser om ACER, ACERs myndighet i spesifikke oppgaver og ACERs myndighet overfor spesifikke aktører.

Vedleggets del 4 ser på den interne organiseringen av ACER, dvs. hvem innad som skal gjøre hva eller kan bestemme i hvilke spørsmål (ACER-forordningen kapittel 2). De to siste kapitlene av ACER-forordningen er mer administrative, men utvalgte temaer kan det være nyttig å vite om, og presenteres derfor i vedleggets del 5.

Helt bakerst finner du finner en tabell med oversikt over hvor vedlegget omtaler hvilke spesifikke paragrafer. For å forstå teksten i enkeltparagrafer på engelsk kan det være nyttig å sammenligne med den danske versjonen av lovteksten.[8] Lovteksten bruker begrepet «regulatory authority» (regulerende myndighet eller reguleringsmyndighet på norsk), men i denne rapporten brukes «nasjonalt energitilsyn» for å gjøre teksten mer lettfattelig. I noen tilfeller kan det imidlertid være andre nasjonale tilsyn eller direktorater som menes. Blant annet kan det i noen land være konkurransetilsyn som er relevant regulerende myndighet for tilsyn av engrosmarkeder under Remit-forordningen.

Oversikt over de ulike delene av vedlegget

- **Del 1: Generelle bestemmelser (kapittel 1, paragrafene 1-3)**
- Del 2: Myndighet i spesifikke oppgaver (kapittel 1, paragrafene 5, 9-15)
- Del 3: Myndighet overfor spesifikke aktører (kapittel 1, paragrafene 4, 6-8)
- Del 4: ACERs interne organisering (kapittel 2)
- Del 5: Øvrige bestemmelser (kapittel 3 og 4)

I vedlegget trekker vi inn oppgaver som ACER-forordningen henviser til, men som i hovedsak er nedfelt i andre lover i Ren energi-pakka, som **Elektrisitetsforordningen** (utvikling av regler for bruk av eksisterende utenlandskabler, vurdering av om produksjonskapasitet er tilstrekkelig, kapasitetsmekanismer, flaskehalser, endring av budområder) og **Risikoberedskapsforordningen** (risikoberedskap). I tillegg går vi gjennom oppgaver som ligger i annen EU-lovgivning på energiområdet, som **Infrastrukturforordningen** (tilrettelegging for nye utenlandskabler) og **Remit-forordningen** (engrosmarkedenes integritet og åpenhet).

[8] En sammenligning av ACER-forordningens ordlyd på engelsk og dansk finner du på EUs nettsider: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-DA/ALL/?uri=CELEX:32019R0942

På hvilken side finner jeg paragrafen jeg leter etter?

Paragraf	Sidetall	Tittel
1	23	Establishment and objectives
2	23	Type of acts of ACER
3	24	General tasks
4	34	Tasks of ACER as regards the cooperation of transmission system operators and distribution system operators
5	27	Tasks of ACER as regards the development and implementation of network codes and guidelines
6	36	Tasks of ACER as regards the regulatory authorities
7	38	Tasks of ACER as regards regional coordination centres
8	38	Tasks of ACER as regards nominated electricity market operators
9	29	Tasks of ACER as regards generation adequacy and risk preparedness
10	30	Tasks of ACER as regards exemptions
11	30	Tasks of ACER as regards infrastructure
12	31	Tasks of ACER as regards wholesale market integrity and transparency
13	32	Commissioning of new tasks to ACER
14	32	Consultations, transparency and procedural safeguards
15	32	Monitoring and reporting on the electricity and natural gas sectors
16	43	Legal status
17	40	Administrative and Management Structure
18	40	Composition of the Administrative Board
19	40	Functions of the Administrative Board
20	43	Annual and multi-annual programming
21	40	Composition of the Board of Regulators
22	40	Functions of the Board of Regulators
23	41	Director
24	41	Tasks of the Director
25	42	Creation and composition of the Board of Appeal
26	42	Members of the Board of Appeal
27	42	Exclusion and objection in the Board of Appeal
28	42	Decisions subject to appeal
29	42	Actions before the Court of Justice
30	43	Working groups
31	43	Structure of the budget
32	43	Fees
33	43	Establishment of the budget
34	43	Implementation and control of the budget
35	43	Presentation of accounts and discharge
36	43	Financial rules
37	43	Combating fraud
38	44	Privileges and immunities and Headquarters Agreement
39	44	Staff
40	44	Liability of ACER
41	44	Transparency and communication
42	44	Protection of classified and sensitive non-classified information
43	44	Cooperation agreements
44	44	Language arrangements
45	44	Evaluation
46	44	Repeal
47	44	Entry into force

Generelle bestemmelser (kapittel 1, paragrafene 1-3)

Formålsparagraf

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 1 Establishment and objectives»

Formålet med ACER er for det første å assistere nasjonale energitilsyn (herunder det norske energitilsynet «Reguleringsmyndighet for energi», RME) med å utføre felles forvaltningsoppgaver på europeisk nivå. Eksempler på felles forvaltningsoppgaver er å delta i utformingen av felles regler for bruk av eksisterende utenlandskabler, overvåke markedsutviklingen og markedsaktører. For det andre skal ACER koordinere mellom de nasjonale energitilsynene der det er nødvendig, samt mekle og løse tvister ved behov. Mer generelt skal ACER bidra til bedre felles forvaltnings- og tilsynspraksiser. Dette skal bidra til mer konsistent, virkningsfull og effektiv håndheving av EUs energilovgivning. Godt iverksatt lovgivning skal dermed bidra til at EU når sine klima- og energimål. ACER skal være uavhengig av private og kommersielle interesser, og skal ta utgangspunkt i felleseuropeiske interesser.

ACERs myndighet overfor definerte aktører

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 2 Type of acts of ACER»

ACER har fått myndighet til å gi uttalelser og anbefalinger til offentlige og private aktører som befinner seg på nasjonalt og på europeisk nivå. Disse er ikke bindende, men vil likevel veie tungt. ACER kan komme med slike anbefalinger til:

- Sentralnettsoperatører (som Statnett)
- Europeiske organisasjoner for sentralnetts- og distribusjonsnettsselskaper (ENTSO-E og EU-DSO)
- Regionale koordineringssentre (RCC, dvs. organer for samarbeid mellom sentralnettsoperatører i en region, f.eks. et nordisk RCC i København)
- Kraftbørser som utfører markedskobling (NEMO, f eks Nord Pools datterselskap).
- Nasjonale energitilsyn (som Energimarknadsinspektionen).
- EU-institusjonene (dvs. Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet)

Etter punkt d i paragraf 2 kan ACER kan vedta individuelle beslutninger om:

- Utlevering av informasjon
- Godkjennelse av metoder knyttet til bruk av eksisterende utenlandskabler (metoder for bruk av flaskehalsinntekter, og for vilkår, betingelser og metoder under nettverkskoder)
- Godkjennelse av forslag til nye budområder der de relevante nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige innen angitt frist
- Tekniske spørsmål der ACER har fått vedtakskompetanse
- Regulatoriske spørsmål der nasjonale energitilsyn ikke er blitt enige
- Regionale koordineringssentre
- Godkjenne metoder og tekniske spesifikasjoner knyttet til vurdering av hvorvidt produksjonskapasitet er tilstrekkelig
- Godkjenne metoder for identifisering av krisescenario
- Unntakssøknader

- Fordelingsnøkkel for ny infrastruktur
- Engrosmarkeder

En utfyllende beskrivelse av punktene over finner du i Tabell 2. ACER skal dessuten forelegge ikke-bindende overordnede retningslinjer til Kommisjonen (punkt e i paragraf 2). ACER vedtar disse som del av en større prosess for å lage nettverkskoder og retningslinjer (se Regler for bruk av eksisterende utenlandskabler).

Generelle oppgaver

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 3 General tasks»

ACER kan (på eget initiativ eller på anmodning fra EU-institusjonene) komme med en uttalelse eller en anbefaling til EU-institusjonene om alle spørsmål knyttet til ACERs formål (paragraf 3[1]).

For informasjon som ACER trenger ifbm. med utarbeidelse av slike anbefalinger kan ACER vedta bindende beslutninger som pålegger aktører å gi ACER nødvendig informasjon. Dersom ACER ber om det, er følgende aktører forpliktet til å levere informasjon som ACER trenger for å utføre sine oppgaver (paragraf 3[2]):

- nasjonale energitilsyn (f.eks. RME)
- europeiske organisasjoner for nettselskaper (ENTSO-E, ENTSO-G, EU-DSO)
- regionale koordineringssentre (RCC)
- nettselskaper (TSO, DSO – for eksempel Statnett eller Hafslund Nett)
- kraftbørser med ansvar for markedskobling (NEMO – for eksempel Nord Pools datterselskap)

Tabell 2: Spørsmål ACER kan fatte individuelle vedtak om.

Spørsmål	**Paragraf**	**Beskrivelse**	**Omtales nærmere i…**
Utlevering av informasjon	Paragraf 3(2)	Informasjon som ACER trenger ifbm utstede. synspunkt/anbefaling til EU-institusjonene	Generelle oppgaver
	Punkt b i paragraf 7(2)	Kan etterspørre ytterligere informasjon fra de regionale koordineringssentrene der det er hensiktsmessig	ACERs myndighet overfor regionale koordinerings sentre
	Punkt c i paragraf 8	Etterspørre informasjon fra kraftbørsene med ansvar for markedskobling der det er hensiktsmessig	ACERs myndighet overfor kraftbørser
Godkjenne metoder for bruk av flaskehals-inntekter og for vilkår, betingelser og metoder under nettverks-koder	Paragraf 4(4)	Flaskehalsinntekter – ACER skal godkjenne forslag til *metode utviklet av sentralnettsoperatørene* for hvordan flaskehalsinntekter *som skal benyttes til* å sikre at tildelt kapasitet på kabler faktisk er tilgjengelig, eller investeringer i økt kapasitet for å redusere flaskehalser. Metoden omfatter ikke bruk av flaskehalser til å redusere tariffer (nettleie)	ACERs myndighet overfor nettselskaper
	Paragraf 5(2)	ACER godkjenner vilkår, betingelser og metoder for nettverkskoder vedtatt før juli 2019 eller som gjennomføringsrettsakter (før: disse skulle godkjennes av alle nasjonale energitilsyn)	Regler for bruk av eksisterende utenlands-kabler
	Paragraf 5(3)	Nasjonale energitilsyn i en region godkjenner vilkår, betingelser og metoder for nettverkskoder vedtatt før juli 2019 eller som gjennomføringsrettsakter, hvis ikke går saken til ACER (formalisering av praksis)	
	Paragraf 5(4)	Nasjonale energitilsyn i en region/hele EU godkjenner vilkår, betingelser og metoder vedtatt som delegerte rettsakter etter juli 2019: ACER myndighet dersom de ikke blir enige innen frist (innstramming fra medlemslandenes side, ettersom nasjonale energitilsyn får anledning til å vedta regler under nettverkskoder utenfor ACER dersom Kommisjonen har vedtatt nettverkskoder som delegerte rettsaker istedenfor som gjennomføringsrettsaker)	
Endring av budområder	Paragraf 5(7)	ACER godkjenner forslag til metode for og ny konfigurasjon av budområder dersom relevante nasjonale energitilsyn ikke blir enige innen en bestemt frist	
Tekniske spørsmål	Paragraf 6(1)	ACER vedta individuelle beslutninger om tekniske spørsmål *som det er bestemmelser om* i Elektrisitetsforordningen/-direktivet og Gassforordningen av 2009	ACERs myndighet overfor nasjonale energitilsyn

Spørsmål	Paragraf	Beskrivelse	Omtales nærmere i…
Tvisteløsning mellom nasjonale energitilsyn	Paragraf 6(10)	ACER har myndighet til å vedta *individuelle beslutninger om regulatoriske spørsmål som påvirker grensekryssende handel eller grensekryssende systemsikkerhet*, og som krever en felles beslutning fra minst to nasjonale energitilsyn, der slik myndighet er gitt de nasjonale energitilsynene i: - EU-direktiv/-forordning - nettverkskoder/retningslinjer vedtatt før 4. juli 2019 (og senere revisjoner av disse) eller vedtatt som en gjennomføringsrettsakt. Som regel dreier dette seg om tilfeller der de nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige.	
Regionale koordinerings-sentre	Punkt a i paragraf 7(2)	Beslutninger om sammensetningen av systemdriftsregioner. Godkjenne forslag fra ENTSO-E om hvordan regionale koordineringssentre skal utføre eventuelt nye rådgivende oppgaver.	ACERs myndighet overfor regionale koordinerings sentre
Godkjenne og endre metoder, beregninger og tekniske spesifikasjoner	Paragraf 9(1)	ACER godkjenner metode for vurdering av hvorvidt produksjonskapasitet i Europa er tilstrekkelig	Vurdering av om produksjons-kapasitet er tilstrekkelig, og risiko-beredskap
Godkjenne og endre metoder	Paragraf 9(3)	ACER godkjenner metoder for identifisering av krisescenario for kriseberedskap	
Unntak for nye utenlands-kabler	Paragraf 10	Dersom nasjonale myndigheter ikke er blitt enige, avgjør ACER om en utenlandskabel som har søkt om det, skal få tidsbegrensede unntak fra bestemte regler (nedfelt i Elektrisitetsforordningen, og i Gassdirektivet av 2009). Slike politisk vedtatte regler for utenlandskabler gjelder for eksempel at også de som ikke eier kabelen skal få tilgang til å bruke den (tredjepartsadgang).	Søknad om unntak fra regelverk for nye utenlands-kabler
Fordelings-nøkkel for ny infrastruktur	Punkt d i paragraf 11	ACER tar beslutninger om fordelingsnøkkel for prioriterte utenlandskabelprosjekter som søker om EU-støtte – dersom de involverte nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige innen en angitt frist	Bygging av nye utenlands-kabler
Engros-markeder	Paragraf 12	ACER tar beslutninger knyttet til overvåking og rapportering om handel på engrosmarkeder	Engros-markedenes integritet og åpenhet

Myndighet i spesifikke oppgaver (kapittel 1, paragrafene 5, 9-15)

ACER har spesifiserte oppgaver innenfor følgende temaer: Bruk av eksisterende utenlandskabler (nettverkskoder og retningslinjer), vurdering av hvorvidt det er tilstrekkelig produksjonskapasitet og risikoberedskap, saksbehandling av søknad om unntak fra konkurranseregler for nye utenlandskabler, bygging av nye utenlandskabler, og engrosmarkedenes integritet og åpenhet. I tillegg kan skal ACER overvåke og rapportere om en rekke utviklingstrekk på energimarkedene.

Regler for bruk av eksisterende utenlandskabler

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 5 Tasks of ACER as regards the development and implementation of network codes and guidelines»

ACER deltar i utviklingen av felles regler for hvordan eksisterende utenlandskabler skal brukes. Dette er svært tekniske regler som kalles nettverkskoder («network codes») eller retningslinjer («guidelines»). Elektrisitetsforordningen inneholder en fremgangsmåte for hvordan slike regler skal lages – se beskrivelse i rapportens del 3. Mens 2009-versjonen av ACER-forordningen i hovedsak beskrev ACERs rolle i prosessen for å lage disse reglene, er den oppdaterte versjonen av ACER-forordningen fra 2019 mer detaljert med hensyn til ACERs rolle i iverksetting av disse reglene.

Som i 2009-forordningen skal ACER fortsatt lage *ikke-bindende* overordnede retningslinjer («non-binding framework guidelines»), dvs. et dokument som ENTSO-E må ta utgangspunkt i når de lager utkast til nettverkskoder og retningslinjer for hvordan eksisterende utlandskabler skal brukes. Et slikt dokument gir statlige myndigheter (nasjonale energitilsyn gjennom ACER) mulighet til å sette noen generelle prinsipper som sentralnettsoperatørene (Statnett og deres søsterorganisasjoner innenfor ENTSO-E) skal basere seg på når de utarbeider forslag til tekniske regler. Selv om det å lage utkast er delegert til aktører som strengt tatt er utenfor forvaltningen (noen er i offentlig eie, andre i private hender), fordi disse har spesialistkompetanse, har den offentlige forvaltningen dermed en hånd på rattet.

En endring i 2019 er at ACER har fått myndighet til å skrive om utkastene til disse reglene som de mottar fra ENTSO-E. Imidlertid må ACER i sin revisjon ta hensyn til synspunktene som har kommet fram i prosessen samt gjennomføre en høring av de relevante interessentene (punkt c i paragraf 5[1]). Som i 2009 kan ACER fortsatt lage et regelutkast fra bunnen av dersom de ikke mottar noe utkast fra ENTSO-E i tide. ACER skal videre gi en behørig begrunnet uttalelse til Kommisjonen dersom nettselskapenes samarbeidsorganisasjoner (ENTSO-E, ENTSO-G, EU-DSO) har unnlatt å iverksette en nettverkskode (punkt d i paragraf 5[1]). ACER skal også overvåke og analysere iverksettingen av de nettverkskoder og analysere virkning på harmoniseringen av gjeldende regler som sikter på å tilrettelegge for markedsintegrasjon, ikke-diskriminering, reell konkurranse og et effektivt fungerende marked, og avlegge rapport til Kommisjonen (punkt e i paragraf 5[1]).

Som nevnt i rapporten ble noen av nettverkskodene vedtatt som retningslinjer fordi de la opp til omfattende utviklings- og vedtaksprosesser i iverksettingsfasen. Her skulle vilkår, betingelser og metoder besluttes («terms, conditions, methodologies»), men det oppstod usikkerhet med hensyn til om og når disse skulle vedtas av ACER eller av ulike grupper av nasjonale energitilsyn. En viktig endring i 2019 er å klargjøre nettopp denne arbeidsdelingen.

Dette gjelder for denne type iverksettingsbeslutninger som kreves av et EU-direktiv/-forordning, eller i **nettverkskoder/retningslinjer som enten er vedtatt før 4. juli 2019 (og senere revisjoner av disse) eller som en gjennomføringsrettsakt**[9] (paragraf 5[2]). For beslutningene som trengte godkjennelse fra **alle nasjonale energitilsyn** («all-NRA»), er det nå ACER som vedtar – som i praksis vil si at 28 nasjonale energitilsyn nå møtes i regulatorstyret innenfor ACER istedenfor å koordinere slike beslutninger på europeisk nivå utenfor ACER. Dette innebærer en overgang fra enstemmighet til kvalifisert flertall (2/3). I praksis hadde en rekke saker allerede havnet på ACERs bord etter at de 28 nasjonale energitilsynene ikke hadde klart å bli enige.

For slike iverksettingsbeslutninger som trengte godkjennelse fra alle nasjonale energitilsyn i en bestemt **region**, skal disse fortsatt tas med enstemmighet av de nasjonale energitilsynene i denne regionen. Imidlertid kan de henvise saken til ACER frivillig – og den havner på ACERs bord dersom de ikke har blitt enige innen en bestemt frist. I tillegg kan de bli pålagt å forelegge saken for ACER for godkjennelse dersom ACERs direktør eller regulatorstyret mener at forslaget vil ha reelle konsekvenser («tangible impact») for det indre energimarkedet eller for forsyningssikkerheten utenfor regionen (paragraf 5[3]).

Før denne type iverksettingsbeslutninger tas (uavhengig av hvem som vedtar disse regionalt eller på europeisk nivå) skal de revideres om nødvendig, i samråd med ENTSO-E, ENTSO-G eller EUDSO, for å sikre at de er i overensstemmelse med formålet til nettverkskodene eller retningslinjene og at de bidrar til markedsintegrasjon, ikke-diskriminering, effektiv konkurranse og et velfungerende marked. ACER skal ta en beslutning om godkjennelse innen en tidsperiode som er angitt i den relevante nettverkskoden og retningslinjen (paragraf 5[6]).

For **nettverkskoder/retningslinjer vedtatt som delegerte rettsakter**[10] **etter 4. juli 2019**, har ACER myndighet til å fatte vedtak (i tråd med paragraf 6[10]) der nasjonale energitilsyn ikke blir enige, såfremt de aktuelle vilkår og betingelser eller metoder krever godkjennelse fra alle nasjonale energitilsyn eller fra alle nasjonale energitilsyn i en region (paragraf 5[4]). Innen 31. oktober 2023 skal **Kommisjonen evaluere** ACERs involvering i slike iverksettingsbeslutninger som er tatt for nettverkskoder og retningslinjer vedtatt som delegert rettsakter etter 4. juli 2019. Kommisjonen kan i den anledning komme med forslag til å gjøre endringer av ACERs myndighet (paragraf 5[5]). *Kommentar:* Dette betyr at nasjonale energitilsyn får anledning til å fremforhandle disse beslutningene *utenfor* ACER først, istedenfor at de går direkte til ACER. Dermed kan framtidige nettverkskoder/retningslinjer enten vedtas som gjennomføringsrettsakter eller som delegerte rettsakter, der sistnevnte gir nasjonale energitilsyn anledning til å vedta vilkår, betingelser og metoder uten innblanding fra ACER. ACER får imidlertid en rolle dersom de ikke blir enige innen angitt frist.

Ifølge Elektrisitetsforordningen skulle alle relevante sentralnettsoperatører levere et forslag til metode og antagelser som ligger til grunn for en gjennomgang av **budområder**, samt et forslag til

[9] Gjennomføringsrettsakt («implementing act») er et Kommisjonsvedtak som er fattet som del av arbeidet med å iverksette et EU-direktiv eller en EU-forordning.
[10] Delegert rettsakt («delegated act») er en type Kommisjonsvedtak som fattes som del av arbeidet med å iverksette et EU-direktiv eller en EU-forordning.

en alternativ konfigurasjon av budområder innen 5. oktober 2019. Disse godkjennes av de relevante nasjonale energitilsynene med enstemmighet innen en bestemt frist – hvis ikke er det ACER som skal godkjenne (Elektrisitetsforordningen 14[5]). I ACER-forordningen er denne myndigheten til ACER også gjengitt (paragraf 5[7]).

ACER skal overvåke det **regionale samarbeidet mellom sentralnettsoperatører** henvist til i paragraf 34 i Elektrisitetsforordningen (for gass: paragraf 12 av Gassforordningen av 2009), og skal ta resultatene av dette samarbeidet med i beregningen når det utarbeider uttalelser, anbefalinger og beslutninger (paragraf 5[8]).

Vurdering av om produksjonskapasitet er tilstrekkelig, og risikoberedskap

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 9 Tasks of ACER as regards generation adequacy and risk preparedness»

I 2019 fikk ACER oppgaver knyttet til vurderinger av hvorvidt produksjonskapasiteten er tilstrekkelig («ressurstilstrekkelighetsvurderinger/resource adequacy assessment») til å møte etterspørselen. Slike vurderinger er nå obligatorisk for at EUs medlemsland kan innføre kapasitetsmekanismer. Det er ENTSO-E som gjennomfører den europeiske vurderingen, mens nasjonale instanser har ansvar for nasjonale vurderinger.

ENTSO-E utarbeider forslag til metoder for hvordan den europeiske vurderingen av om det finnes tilstrekkelig produksjonskapasitet, samt forslag til tekniske spesifikasjoner for grensekryssende deltakelse i kapasitetsmekanismer.[11] ACERs rolle er å godkjenne disse forslagene, men ACER har også rett til å gjøre endringer (paragraf 9[1]). ACER overvåker også nasjonale tilstrekkelighetsvurderinger, og dersom det finner forskjeller fra den europeiske vurderingen, gir ACER en uttalelse om hvorvidt forskjeller mellom nasjonale og europeiske vurderinger er begrunnet (paragraf 9[2]).[12]

I tillegg fikk ACER i 2019 nye oppgaver knyttet til kriseberedskap. Igjen er det snakk om godkjennelse (og endring om nødvendig) av metoder utviklet av ENTSO-E, her for identifisering av krisescenarioer på regionalt nivå og for kortsiktige og sesongspesifikke tilstrekkelighetsvurderinger.[13] I begge tilfeller skal ACER konsultere medlemslandene først (paragraf 9[3]). Her kan det legges til at det er ENTSO-E som identifiserer krisescenarioer (ikke bare utvikling av metode for å identifisere), men at dette skjer i tett samarbeid med nasjonale og regionale aktører.[14] ACER har også oppgaver knyttet til forsyningssikkerhet for gass (paragraf 9[4]).[15]

[11] Se Elektrisitetsforordningens paragraf 23(3), (4), (6) og (7) om europeisk vurdering og paragraf 26(11) om tekniske spesifikasjoner for grensekryssende deltakelse i kapasitetsmekanismer.
[12] Her er det trolig henvist til feil EU-lov. Ordlyden viser til en paragraf 24(3) i Risikoberedskapsforordningen, men denne finnes ikke. Imidlertid handler paragraf 24(3) i Elektrisitetsforordningen om dette temaet.
[13] Se Risikoberedskapsforordningens paragrafer 5 og 8.
[14] Se Risikoberedskapsforordningens paragraf 6.
[15] 9(4): Med hensyn til gassforsyningssikkerhet skal ACER være representert i Gasskoordineringsgruppen i overensstemmelse med paragraf 4 av Forordning (EU) 2017/1938 (Concerning measures to safeguard the security of gas supply) og skal oppfylle sine forpliktelser vedrørende permanent toveiskapasitet for mellomlandsforbindelser for gass under Bilag III i Forordning (EU) 2017/1938

Søknad om unntak fra regelverk for nye utenlandskabler

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 10 Tasks of ACER as regards exemptions»

ACER skal bestemme over søknader om tidsbegrensede unntak for nye utenlandskabler som fastsatt i paragraf 63(5) i Elektrisitetsforordningen. I Elektrisitetsforordningen utdypes det at dette kun skjer dersom de involverte nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige innen en satt frist, eller dersom de selv henviser saken til ACER. Videre kan det søkes om unntak kun for spesifiserte regler. Hvilke regler man kan søke unntak fra er ikke endret fra 2009 til 2019. Dette gjelder regler:

- for bruk av flaskehalsinntekter[16]
- som krever lik tilgang til nettet, dvs. tredjepartsadgang[17]
- som krever at sentralnettsoperatører ikke skal eie kraftproduksjon, dvs. eierskapsskille[18]
- som pålegger nasjonale energitilsyn å fastsette og godkjenne vilkår, betingelser og metoder for tilknytning og tilgang til nasjonale strømnett, for forsyning av systemtjenester, og for tilgang til utenlandskabler[19]
- som gir nasjonale energitilsyn myndighet til å kreve at nettselskaper (sentralnett og distribusjonsnett) endrer vilkår, betingelser og metoder nevnt i forrige punkt[20]

Tilsvarende skal ACER også bestemme over unntak som fastsatt i paragraf 36(4) i Gassdirektivet av 2009.

Oppfølging og saksbehandling for nye utenlandskabler

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 11 Tasks of ACER as regards infrastructure»

I 2019 ble ACER-forordningen oppdatert med henvisninger til Infrastrukturforordningen. I tett samarbeid med nasjonale energitilsyn (evt. andre nasjonale tilsyn), ENTSO-E og ENTSO-G, skal ACER gjøre følgende: ACER skal overvåke utviklingen i gjennomføring av prosjekter om etablering av ny kapasitet på utenlandskabler (punkt a i paragraf 11). Tilsvarende skal ACER overvåke gjennomføring av nettutviklingsplaner på EU-nivå. Dersom ACER identifiserer uoverensstemmelser mellom plan og iverksetting, skal det undersøke årsakene til disse uoverensstemmelsene og utarbeider anbefalinger til sentralnettsoperatørene, energitilsynene eller andre kompetente organer med henblikk på gjennomføring av investeringene i tråd med planen (punkt b i paragraf 11).

Ifølge punkt c i ACER-forordningens paragraf 11 skal ACER oppfylle forpliktelser som er beskrevet i Infrastrukturforordningen (paragraf 5, 11 og 13). Her skal ACER:

- lage en samlet årsrapport om prioriterte infrastrukturprosjekter (paragraf 5)
- uttale seg om ENTSO-Es forslag til kost-nytteanalyse for energisystemet (paragraf 11)

[16] Paragraf 19(2) og 19(3) i Elektrisitetsforordningen.
[17] Paragraf 6 i Elektrisitetsdirektivet
[18] Paragraf 43 i Elektrisitetsdirektivet
[19] Dette gjelder vilkår, betingelser og metoder der myndighet ikke er gitt til ACER, dvs. det som er regulert av nettverkskoder og retningslinjer. Se paragraf 59(7) i Elektrisitetsdirektivet.
[20] Paragraf 60(1) i Elektrisitetsdirektivet.

- bidra til mønsterpraksis for tilrettelegging for høyrisikoprosjekter (paragraf 13)

Ifølge Infrastrukturforordningen utarbeider regionale grupper lister over prosjekter i en region. Hver regionale gruppe består av medlemsland, sentralnettsoperatører og nasjonale energitilsyn fra en gitt region, samt ACER og ENTSO-E. Det er kun medlemsland og Kommisjonen som kan ta beslutninger innad i de regionale gruppene, og ingen prosjekter inkluderes i regionale lister uten at dette er godkjent av medlemslandene prosjektet befinner seg i (paragraf 3 i Infrastrukturforordningen). Prosjekter på regionale lister er med videre i konkurransen om å havne på en europeisk liste, der de får opphøyd status som prioritert infrastrukturprosjekt («project of common interest»).

De regionale gruppene overvåker utviklingen av prioriterte infrastrukturprosjekter. Her kan de etterspørre informasjon og komme med anbefalinger som tilrettelegger for iverksetting av de prioriterte prosjektene (paragraf 5 i Infrastrukturforordningen). Basert på årsrapporter fra prosjekteiere skal *ACER skal lage en samlet årlig rapport* (paragraf 5[5] i Infrastrukturforordningen). Hverken ACER, Kommisjonen eller de regionale gruppene kan pålegge nasjonale myndigheter å gi konsesjon til en utenlandskabel, selv om det har fått prioritert status. Kabelprosjekter kan også fjernes fra europeiske lister.

Videre skal *ACER komme med en uttalelse til ENTSO-Es forslag til metode for å gjennomføre kost-nytte-analyser* for energisystemet som helhet (paragraf 11 i Infrastrukturforordningen). I tillegg skal ACER *bidra til deling av mønsterpraksis* mellom nasjonale energitilsyn for å tilrettelegge for kabelprosjekter med høyere risiko (paragraf 13 i Infrastrukturforordningen).

Sist, men ikke minst, *skal ACER ta beslutninger om fordelingsnøkkel for prioriterte prosjekter som søker om EU-støtte dersom de involverte nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige innen en angitt frist*, som beskrevet i rapportens del 3 (punkt d i paragraf 11 i ACER-forordningen, se også paragraf 12[6] i Infrastrukturforordningen). Dette gjelder fordeling av kostnader ved en utenlandskabel, som inngår i en søknad om pengestøtte fra EU. En slik beslutning kan ankes til ACERs klagenemd og til EU-domstolen.

Engrosmarkedenes integritet og åpenhet

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 12 Tasks of ACER as regards wholesale market integrity and transparency»

I 2019 ble ACER-forordningen oppdatert med henvisninger til Remit-forordningen. Sistnevnte er en EU-lov vedtatt i 2011 som forbyr innsidehandel og annen markedsmanipulering på engrosmarkeder for energi. Loven inkluderer også en rekke regler for nasjonalt og europeisk overvåkning, etterforskning og sanksjonering. ACER fikk her en rekke oppgaver knyttet til overvåkning av engrosmarkedenes integritet og åpenhet. Etterforskning og sanksjonering ligger i nasjonale hender (se også rapportens del 3).[21]

[21] Forordning 1227/2011 om integritet og gjennomsiktighet i energimarkedet.

I tett samarbeid med nasjonale energitilsyn (evt. andre nasjonale tilsyn) og andre nasjonale myndigheter, skal ACER: overvåke engrosmarkedene, samle inn og dele data og etablere et europeisk register over markedsdeltakere; gi anbefalinger til Kommisjonen; og koordinere nasjonale myndigheters etterforskning av tilfeller av (paragraf 12).

Nye oppgaver knyttet til bruk av eksisterende utenlandskabler

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 13 Commissioning of new tasks to ACER »

ACER kan *under visse betingelser* tildeles flere oppgaver som ikke involverer beslutningsmyndighet. Dette gjelder der Kommisjonen har vedtatt en spesiell type nettverkskode

ACER kan, under omstendigheter tydelig fastsatt av Kommisjonen i nettverkskoder vedtatt i henhold til paragraf 59 i Elektrisitetsforordningen og retningslinjer vedtatt i henhold til paragraf 61 i nevnte forordning eller paragraf 23 i Gassforordningen av 2009 og i spørsmål knyttet til formålet med dets opprettelse, **tildeles ytterligere oppgaver som ikke involverer beslutningsmyndighet.**

Prosessuelle føringer på hvordan ACER skal jobbe

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 14 Consultations, transparency and procedural safeguards»

En rekke krav til høringer og tilgang til informasjon for offentligheten og interessenter, bl.a. om hvordan ACER gjennomfører sine oppgaver, publisering av møtereferater, høringsdokumenter m.m. Individuelle vedtak fattet av ACER skal begrunnes med henblikk på å muliggjøre en klage om sakens materielle innhold. Parter som er berørt av individuelle vedtak skal informeres om deres klagemuligheter i henhold til denne forordning.

Markedsovervåkning og rapportering

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 15 Monitoring and reporting on the electricity and natural gas sectors»

ACER (i samarbeid med Kommisjonen, medlemslandene, og de relevante nasjonale myndighetene inkludert energitilsyn uten at dette berører konkurransemyndighetenes kompetanse), skal overvåke engros- og sluttbrukermarkeder for strøm og gass, særlig (paragraf 15[1]):

- sluttbrukerprisene for strøm og gass
- overholdelse av forbrukerrettigheter slik de er fastsatt i Elektrisitetsdirektivet av 2019 og Gassdirektivet av 2009
- markedsutviklingens innvirkning på husholdningskunder
- nettilgang inkludert adgang for elektrisitet produsert fra fornybar energi
- fremskritt gjort for mellomlandsforbindelser
- eventuelle hindringer for grensekryssende handel
- regulatoriske hindringer for nye markedsdeltakere og mindre aktører, herunder borger-energifellesskap («citizen energy communities»)
- statlige inngrep som forhindrer prisen i å reflektere den reelle knapphet, herunder de som er fastlagt i paragraf 10(4) i Elektrisitetsforordningen

- medlemslandenes fremskritt i forsyningssikkerhet for elektrisitet basert på resultatene for den europeiske ressurstilstrekkelighetsvurdering som henvist til i paragraf 23 i Elektrisitetsforordningen, under hensyntaken til særlig den etterfølgende vurdering som det vises til i paragraf 17 i Risikoberedskapsforordningen.

ACER skal gi ut årlige rapporter om dette, der det også skal identifisere hindringer for felleseuropeiske elektrisitets- og gassmarkeder (paragraf 15[2]). ACER kan gi anbefalinger til Europaparlamentet og Kommisjonen om mulige tiltak (paragraf 15[3]).

ACER skal også lage en rapport om mønsterpraksis for tariffmetoder for transmisjons- og distribusjonsnett i henhold til paragraf 18(9) i Elektrisitetsforordningen (paragraf 15[4]).

Myndighet overfor spesifikke aktører (kapittel 1, paragrafene 4, 6-8)

ACER har myndighet overfor både offentlige og private aktører: Nettselskaper (paragraf 4), nasjonale energitilsyn (paragraf 6), regionale koordineringssentre (paragraf 7), kraftbørser som gjør markedskobling (paragraf 8).

Nettselskaper (transmisjons- og distribusjonsnett)

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 4 Tasks of ACER as regards the cooperation of transmission system operators and distribution system operators»

Tilsyn av nettselskapers interne organisering og planarbeid:

ACER har myndighet og oppgaver overfor europeiske organisasjoner for samarbeid mellom nettselskaper (både sentralnett og distribusjonsnett) for elektrisitet og gass. To europeiske organisasjoner for samarbeid mellom sentralnettsoperatører ble opprettet med tredje pakke (ENTSO-E for elektrisitet, ENTSO-G for gass), mens Ren energi-pakken også oppretter en europeisk samarbeidsorganisasjon for nettselskaper på distribusjonsnettsnivå (EU-DSO).

I Acer-forordningen av 2009 lå det allerede inne at ACER skulle komme med uttalelser til Kommisjonen om ENTSO-E og -G sine utkast til vedtekter, medlemsliste og forretningsorden (interne regler og prosedyrer). I 2019 er dette utvidet til også gjelde den nye EU-DSO-organisasjonen. Tilsvarende hadde ACER allerede i oppgave å overvåke at ENTSO-E og -G utførte de oppgavene de hadde fått, og dette ble i 2019 utvidet til å også gjelde EU-DSO (paragraf 4[2]).[22]

Med hensyn til oppgavene disse organisasjonene gjennomfører, kan ACER komme med uttalelser. ACER kan komme med uttalelser til (paragraf 4[3]):

- ENTSO-E/-G om nettverkskoder
- ENTSO-E/-G om utkast til årlig arbeidsprogram, utkast til EUs nettutviklingsplan og andre relevante dokumenter
- EU-DSO om utkast til årlig arbeidsprogram og andre relevante dokumenter

ACER skal gi en begrunnet uttalelse og anbefalinger til ENTSO-E, ENTSO-G, Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen dersom ACER mener at utkast til *årlig arbeidsplan* eller til *EUs nettutviklingsplan ikke* bidrar til ikke-diskriminering, virkningsfull konkurranse og effektive markeder, et tilstrekkelig nivå av mellomlandsforbindelser med tredjepartsadgang, eller som ikke er i tråd med relevante klausuler i Elektrisitetsdirektiv og -forordning eller Gassdirektiv og -forordning av 2009 (paragraf 4[5]).

Flaskehalsinntekter:

Ifølge Elektrisitetsforordningen av 2019 (paragraf 19) skal flaskehalsinntekter benyttes til a) å sikre at tildelt kapasitet faktisk er tilgjengelig; eller b) tiltak som øker utnyttelse av eksisterende kapasitet, eller investeringer i økt kapasitet for å redusere flaskehalser. Dersom begge disse prioriteringene er tilstrekkelig oppfylt, kan flaskehalsinntekter brukes til å redusere nettleia. Sentralnettsoperatørene

[22] ENTSO-Es oppgaver er gjengitt i paragraf 32, og EU-DSO sine oppgaver finnes i paragraf 55 av Elektrisitetsforordningen; ENTSO-G sine oppgaver finnes i paragraf 9 av Gassforordningen av 2009.

skal utvikle en metode for bruk av flaskehalsinntekter til formålene nevnt i punkt a og b, og denne skal godkjennes av ACER (Elektrisitetsforordningen paragraf 19[4]). At ACER skal godkjenne en slik metode er også nedfelt i ACER-forordningen paragraf 4(4). (Se også omtale under Regler for bruk av eksisterende utenlandskabler.)

ACER og nasjonale energitilsyn deler på ansvaret ved regelbrudd fra ENTSO-E, EU-DSO og RCC:

Ifølge paragraf 4(6) skal de relevante nasjonale energitilsynene koordinere for å sammen identifisere hvorvidt EU-DSO, ENTSO-E eller regionale koordineringssentre (RCC) *ikke* overholder sine forpliktelser under EU-rett, og skal iverksette nødvendige tiltak i tråd med punkt c i paragraf 59(1) og punkt f i paragraf 62(1) i Elektrisitetsdirektivet. Etter anmodning fra en eller flere nasjonale energitilsyn, eller på eget initiativ, skal ACER utstede en begrunnet uttalelse samt en anbefaling til ENTSO-E, EU-DSO eller regionale koordineringssentre om hvorvidt de etterlever sine forpliktelser (andre avsnitt av paragraf 4[6]).

Dersom ACERs uttalelse identifiserer at det potensielt foreligger manglende etterlevelse, skal de *nasjonale energitilsynene (i en region eller fra alle EUs medlemsland)* med enstemmighet ta koordinerende beslutninger som fastslår hvorvidt det foreligger regelbrudd, og i så tilfelle *bestemme hvilke tiltak* som skal gjennomføres av ENTSO-E, EU-DSO eller et regionalt koordineringssenter for å avhjelpe dette. Dersom de berørte nasjonale energitilsynene ikke blir enige innen 4 måneder, går saken til ACER iht. paragraf 6(10) (paragraf 4[7]). *ACER kan dermed fastslå regelbrudd hos ENTSO-E, EU-DSO eller et regionalt koordineringssenter, og vedta hvilke tiltak de skal gjennomføre for å rette opp dette*.

ENTSO-E har sitt sete i Belgia (Brussel), og det er godt mulig at EU-DSO også havner der. Et nordisk koordineringssenter befinner seg i Danmark. Her gir *Elektrisitetsdirektivet* en ekstra rolle til det nasjonale energitilsynet i det landet hver av disse organisasjonene har sete: Det belgiske energitilsynet får myndighet til å pålegge ENTSO-E (og kanskje EU-DSO) bøter (paragraf 59[4] i Elektrisitetsdirektivet), mens det danske energitilsynet vil kunne gjøre det samme for et nordisk koordineringssenter (paragraf 62[3] i Elektrisitetsdirektivet).

Der manglende etterlevelse fra ENTSO-E, EU-DSO eller et regionalt koordineringssenter er identifisert i tråd med paragraf 4(6) eller 4(7), men:

- manglende etterlevelse er ikke korrigert i løpet av 3 måneder, eller
- det nasjonale energitilsynet i Belgia ikke har gjort tiltak for å sikre etterlevelse fra hhv. ENTSO-E/EU-DSO, eller
- det nasjonale energitilsynet i de landene der regionale koordineringssentre befinner seg ikke har gjort tiltak for å sikre etterlevelse fra disse

…skal ACER komme med en anbefaling til det aktuelle nasjonale energitilsynet om å gjennomføre tiltak (i tråd med Elektrisitetsdirektivets punkt c av paragraf 59[1] om ENTSO-E og EU-DSO, og punkt f i paragraf 62[1] omhandlende regionale koordineringssentre) for å sikre at ENTSO-E, EU-DSO eller et regionalt koordineringssenter overholder sine forpliktelser. Her skal ACER også informere Kommisjonen (paragraf 4[8]).

La oss ta et tenkt eksempel der ENTSO-E bryter reglene: 28 nasjonale energitilsyn forsøkte, men klarte ikke, å bli enige, så saken gikk til ACER. ACER slo fast at ENTSO-E brøt reglene, og at de måtte endre en bestemt praksis. Etter tre måneder har ENTSO-E ikke gjort dette, og det belgiske energitilsynet har heller ikke fulgt opp. I så tilfelle skal ACER gi en anbefaling til det belgiske energitilsynet, og melde fra til Kommisjonen.

Nasjonale energitilsyn (nasjonale reguleringsmyndigheter for energi)

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 6 Tasks of ACER as regards the regulatory authorities»

Generelt:

Overfor nasjonale energitilsyn skal ACER vedta individuelle beslutninger om tekniske spørsmål *som det er bestemmelser om* i Elektrisitetsforordningen, Elektrisitetsdirektivet og Gassforordningen av 2009. Det betyr at ACER kun har lov til å ta denne type beslutninger for spesifiserte spørsmål som den eksplitt har fått mandat til å bestemme over i EU-lover (paragraf 6[1]). ACER kan dessuten komme med anbefalinger for å hjelpe nasjonale energitilsyn og markedsdeltakere med å dele mønsterpraksis (paragraf 6[2]). Kommisjonen skal jevnlig rapportere til Europaparlamentet og Rådet om uavhengigheten til nasjonale energitilsyn, noe som også er nevnt i paragraf 57(7) av Elektrisitetsdirektivet (paragraf 6[3]).

ACER skal sørge for et *rammeverk for samarbeid mellom nasjonale energitilsyn*, for å sikre effektiv beslutningstaking om spørsmål av grensekryssende relevans. ACER skal støtte samarbeid mellom nasjonale energitilsyn, inkludert på regionalt og europeisk nivå. ACER skal ta hensyn til resultatene fra dette samarbeidet når det utarbeider uttalelser, anbefalinger og beslutninger. Dersom ACER mener at det trengs bindende regler for slikt samarbeid, skal det komme med passende anbefalinger til Kommisjonen (paragraf 6[4]).

Om bruk av eksisterende utenlandskabler (nettverkskoder og retningslinjer):

På forespørsel fra en eller flere nasjonale energitilsyn eller fra Kommisjonen, skal ACER komme med en *faglig uttalelse om hvorvidt en beslutning fra et nasjonalt energitilsyn er i tråd med nettverkskoder og retningslinjer* (paragraf 6[5]). Dersom det nasjonale energitilsynet ikke etterlever ACERs uttalelse innen en frist skal ACER informere Kommisjonen og den berørte medlemsstat om dette (paragraf 6[6]). Dersom et nasjonalt energitilsyn *i et konkret tilfelle har problemer med å anvende nettverkskoder og retningslinjer kan det ble ACER om en uttalelse*. ACER skal komme med en slik uttalelse innen en frist, etter å ha konsultert med Kommisjonen (paragraf 6[7]).

Engrosmarkeders integritet og åpenhet:

På forespørsel fra et nasjonalt energitilsyn kan ACER tilby operativ støtte i etterforskning av saker der det er mistanke om markedsmanipulering, jf. Remit-forordningen (ACER-forordningen paragraf 6[8]).

Regionale koordineringssentre:

Ifølge ACER-forordningens paragraf 6(9) skal ACER gi en uttalelse til det relevante nasjonale energitilsynet og til Kommisjonen i tråd med paragraf 16(3) i Elektrisitetsforordningen. Sistnevnte paragraf sier at *regionale koordineringssentre skal levere en rapport* hver tredje måned til nasjonale energitilsyn i sin region og til ACER. Rapporten skal omhandle hvorvidt overføringskapasitet på strømnett mellom budområder reduseres og hvorvidt sentralnettsoperatørene i regionen ikke etterlever en bestemt type koordinerte tiltak («coordinated actions»). Dette er koordinerte tiltak fra det regionale koordineringssenteret om reduksjon av kapasitet på strømnett mellom budområder. Sentralnettsoperatører kan avvike fra koordinerte tiltak, og det er altså slike avvik som det skal rapporteres om. Merk at regionale koordineringssentre skal rapportere og vurdere *avvikene fra en bestemt type koordinerte tiltak*, og de kan komme med anbefalinger om hvordan slike avvik kan unngås i framtida. Dersom ACER konkluderer at forutsetningene for disse avvikene ikke er begrunnet eller at de er av en strukturell art, skal *ACER komme med en uttalelse til de nasjonale energitilsynene* i den aktuelle regionen og til Kommisjonen.

Det er de berørte nasjonale energitilsynene som deretter følger opp «sine» sentralnettsoperatører. Dersom et regionalt koordineringssenter ikke gjør det det skal, deler nasjonale energitilsyn i den region på oppfølgingen – og manglende enighet dem imellom innen en viss frist gjør at saken havner på ACERs bord (omtalt under ACERs myndighet overfor nettselskaper lengre oppe; se paragraf 16[3] i Elektrisitetsforordningen, som viser til Elektrisitetsdirektivets paragrafer 59 til 62 for oppfølging fra nasjonale energitilsyn og ACERs rolle.

Individuelle beslutninger om grensekryssende regulatoriske spørsmål:

ACER har myndighet til å vedta *individuelle beslutninger om regulatoriske spørsmål som påvirker grensekryssende handel eller grensekryssende systemsikkerhet*, og som krever en felles beslutning fra minst to nasjonale energitilsyn, der slik myndighet er gitt de nasjonale energitilsynene i et EU-direktiv/-forordning, eller i nettverkskoder/retningslinjer som enten er *vedtatt før 4. juli 2019* (og senere revisjoner av disse) eller som en gjennomføringsrettsakt. ACER har bare lov til å vedta slike individuelle beslutninger når de nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige innen en angitt frist eller når de selv i fellesskap har henvist saken til ACER. I noen tilfeller kan de nasjonale energitilsynene be om mer tid (paragraf 6[10]).

I noen tilfeller kan ACER imidlertid kun fatte individuelle vedtak dersom minst 60% av de involverte nasjonale energitilsynene (minst én dersom det er en sak som kun involverer to nasjonale energitilsyn) ber om at saken henvises til ACER. Dette gjelder i saker der de nasjonale energitilsynene har fått tildelte oppgaver i nye nettverkskoder eller retningslinjer vedtatt som delegerte rettsakter etter 4. juli 2019. For denne type saker skal Kommisjonen jevnlig rapportere til Europaparlamentet og Rådet om hvorvidt ACERs rolle her bør styrkes – Kommisjonen kan også komme med forslag om endringer her (avsnitt 4 og 5 i paragraf 6[10]].

ACER skal konsultere de relevante nasjonale energitilsynene og sentralnettsoperatørene før det tar individuelle beslutninger. ACER skal også informeres om forslagene og bemerkningene fra alle de berørte sentralnettsoperatørene (paragraf 6[11]). Videre skal ACER ta en beslutning innen en angitt frist. Om nødvendig kan ACER fatte en midlertidig beslutning for å ivareta forsyningssikkerhet eller

driftssikkerhet [operativ sikkerhet]. (paragraf 6[12]). Dersom sakene inkluderer tilfeller der det er fattet unntaksbestemmelser skal ikke tidsfristene utvides på grunn av tidsfrister angitt i unntaksbestemmelser (paragraf 6[13]).

Regionale koordineringssentre

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 7 Tasks of ACER as regards regional coordination centres»

Regionale koordineringssentre er samarbeid mellom sentralnettsoperatører (f.eks. Statnett) i en region (f.eks. Norden), som supplerer arbeidet til sentralnettsoperatørene i en region. Sentrene har ikke ansvar for systemdrift i sanntid. På engelsk omtales de som «regional coordination centres» (RCC). Regionale koordineringssentre har en rekke beregnings-, planleggings-, prognose- og analyseoppgaver m.m. innenfor en region.[23]

I tett samarbeid med de nasjonale energitilsynene og ENTSO-E, skal ACER *overvåke og analysere resultatene* til regionale koordineringssentre. Her skal ACER ta årsrapporter fra de regionale koordineringssentrene med i beregningen (paragraf 7[1]).[24] For å sikre at slik overvåkning og analyse skjer på en effektiv måte skal ACER særlig (paragraf 7[2]):

- ta beslutninger om sammensetningen av systemdriftsregioner[25]
- godkjenne forslag fra ENTSO-E om hvordan regionale koordineringssentre skal utføre eventuelt nye rådgivende oppgaver[26] *(merk at evt. nye oppgaver må vedtas av en komité bestående av Kommisjonen og representanter fra alle medlemsland)*
- etterspørre ytterligere informasjon fra de regionale koordineringssentrene der det er hensiktsmessig[27]
- avgi uttalelser og anbefalinger til Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen
- avgi uttalelser og anbefalinger til regionale koordineringssentre

Kraftbørser tildelt oppgaver for bruk av eksisterende utenlandskabler

Paragraf i ACER-forordningen: «Article 8 Tasks of ACER as regards nominated electricity market operators»

På engelsk omtales de som «nominated electricity market operators» (NEMO), på norsk «utpekte elektrisitetsoperatører». Dette er kraftbørser som har fått i oppgave å utføre markedskobling, som er en oppgave knyttet til bruk av eksisterende utenlandskabler (se også rapportens del 3). Disse oppgavene ble først tildelt gjennom den såkalte «CACM-forordningen» fra 2015.[28] I 2019 tok den oppdaterte ACER-forordningen inn formuleringer om ACERs rolle vis-a-vis slike kraftbørser.

[23] Se Elektrisitetsforordningens paragrafer 35 til 47, særlig paragrafene 35-37.
[24] Disse rapportene omhandler blant annet hvilke koordinerte tiltak og anbefalinger som er utstedt, og i hvilken grad sentralnettsoperatørene har fulgt opp disse. Se Elektrisitetsforordningen paragraf 46(1) og 46(3). Koordinerte tiltak kan utstedes om koordinert kapasitetsberegning og om koordinert sikkerhetsanalyse (Elektrisitetsforordningen paragraf 42 [2]).
[25] Se paragraf 36(3-4) i Elektrisitetsforordningen.
[26] Se paragraf 37(2) i Elektrisitetsforordningen.
[27] Se paragraf 46 i Elektrisitetsforordningen.
[28] Kommisjonsforordning 2015/1222 om retningslinjer for kapasitetsfastsettelse og flaskehalshåndtering (Capacity Allocation and Congestion Management, CACM). Dette er en nettverkskode vedtatt som en retningslinje, dvs. at den i større grad (enn en nettverkskode) legger opp til videre utviklings- og beslutningsprosesser av vilkår, betingelser og metoder. Se også rapportens del 3 om bruk av eksisterende utenlandskabler.

ACER skal sørge for at disse kraftbørsene ivaretar de oppgavene de har fått i Elektrisitets-forordningen og CACM-forordningen. For å sikre dette skal ACER:

- overvåke disse kraftbørsenes arbeid med å etablere funksjoner som er beskrevet i CACM-forordningen[29]
- gi anbefalinger til Kommisjonen dersom disse kraftbørsene ikke er i stand til å etablere og utføre markedskoblingsfunksjoner[30]
- etterspørre informasjon fra disse kraftbørsene der det er hensiktsmessig.

[29] Se fotnote over.
[30] Se paragraf 7(5) i CACM-forordningen.

ACERs interne organisering (kapittel 2, paragrafene 16-30)

Kapittel to omhandler ACERs interne organisering. ACER består av:

- et administrativt styre
- et regulatorstyre
- en direktør
- en klagenemd

Denne gjennomgangen vil presentere det administrative styret (paragrafene 18-19), regulatorstyret (paragrafene 21-22) og direktørens oppgaver (paragrafene 23-24). Deretter presenteres muligheter for å klage på ACERs vedtak (paragrafene 25-29). Øvrige paragrafer omhandler ACERs juridiske status (paragraf 16), arbeidsprogram (paragraf 20) og arbeidsgrupper (paragraf 30).

Det administrative styret

Paragrafer i ACER-forordningen: «Article 18 Composition of the Administrative Board», «Article 19 Functions of the Administrative Board »

Det administrative styret består av ni representanter: to oppnevnt av Kommisjonen, to oppnevnt av Europaparlamentet og fem oppnevnt av Rådet. Hver representant har én stemme, og det administrative styret fatter vedtak med to tredjedels flertall (paragraf 18). Dette styret befatter seg med administrative forhold internt i ACER (se paragraf 19).

Regulatorstyret

Paragrafer i ACER-forordningen: «Article 21 Composition of the Board of Regulators», «Article 22 Functions of the Board of Regulators»

ACERs regulatorstyre («Board of regulators”) er ACERs viktigste organ, og består av en høytstående representant fra hvert nasjonale energitilsyn, og én representant fra Kommisjonen uten stemmerett (paragraf 21). Regulatorstyret fatter vedtak med 2/3 flertall av tilstedeværende representanter, med en stemme per energitilsyn. De nasjonale representantene kan representere sine respektive nasjonale energitilsyn, men de skal være uavhengig av medlemsland, Kommisjonen eller andre offentlige eller private aktører (paragraf 22).

Ifølge punkt a i paragraf 22(5) skal **Regulatorstyret uttale seg om direktørens utkast til uttalelser, anbefalinger og beslutninger** om følgende temaer (styret kan også gi kommentarer eller foreslå endringer):

- ACER-uttalelse/-anbefaling til EU-institusjonene om alle spørsmål knyttet til ACERs formål (paragraf 3[1])
- Rettet til nettselskaper (paragraf 4), nasjonale energitilsyn (paragraf 6), regionale koordineringssentre (paragraf 7), kraftbørser som gjør markedskobling (paragraf 8)
- Omhandlende regler for bruk av eksisterende utenlandskabler (se paragraf 5)
- Omhandlende vurdering av om produksjonskapasitet er tilstrekkelig samt kriseberedskap (paragraf 9[1] og [3])
- Unntakssøknader (paragraf 10)

- Følgende spørsmål knyttet til utbygging av ny infrastruktur: ACERs samlede årsrapport om prioriterte infrastrukturprosjekter, ACER-uttalelse om ENTSO-Es forslag til kost-nytteanalyse for energisystemet, ACERs bidrag til deling av mønsterpraksis for tilrettelegging for høyrisikoprosjekter (punkt c i paragraf 11)
- Nye oppgaver knyttet til bruk av eksisterende utenlandskabler (paragraf 13)
- Følgende spørsmål knyttet til markedsovervåkning og rapportering: rapport om mønsterpraksis for tariffmetoder for transmisjons- og distribusjonsnett (paragraf 15[4])
- nye arbeidsgrupper internt i ACER (paragraf 30)
- avtaler mellom ACER og tredjeland eller internasjonale organisasjoner (paragraf 43)

Tilsvarende skal **regulatorstyret veilede direktøren om hvordan hen skal ivareta sine oppgaver**, med unntak av ACERs oppgaver under Remit-forordningen. Styret bistår også ACERs arbeidsgrupper (punkt b av paragraf 22 [5]). Styret uttaler seg også om kandidater til ny direktør, godkjenner ACERs arbeidsprogram, godkjenner en uavhengig del i årsrapport, uttaler seg til det administrative styret om forretningsorden, om kommunikasjons- og formidlingsplaner, og om prosedurale regler for avtaler med tredjeland eller internasjonale organisasjoner (punktene c til h).

Direktøren

Paragrafer i ACER-forordningen: «Article 23 Director», «Article 24 Tasks of the Director»

ACER ledes av en **direktør som skal handle i overensstemmelse med veiledningen** omtalt ovenfor (punkt b i paragraf 22[5]) **og uttalelsene fra regulatorstyret** (der dette er fastsatt i ACER-forordningen). Med unntak av regulatorstyrets og det administrative styrets roller i forbindelse med direktørens oppgaver, skal direktøren være uavhengig fra nasjonale regjeringer, EU-institusjoner og andre offentlige eller private aktører. Direktøren står til ansvar overfor det administrative styret med hensyn til administrative oppgaver, men forblir **fullt uavhengig i utførelsen av sine oppgaver under punkt c i paragraf 24(1)**. Direktøren kan delta på møtene i regulatorstyret som en observatør. Direktøren utnevnes av det administrative styret etter positiv innstilling fra regulatorstyret, fra en liste på tre personer fra Kommisjonen (paragraf 23).

Direktøren har ansvar for den daglige ledelsen av ACER. Direktøren har ansvar for å lage utkast til, gjennomføre høringer om og offentliggjøre uttalelser, anbefalinger og beslutninger (punkt c i paragraf 24[1]), samt en rekke administrative oppgaver (se mer i paragraf 24[1]). Direktøren er ansvarlig for å avgjøre hvorvidt det er nødvendig å plassere en eller flere ansatte i en eller flere medlemsland for å utføre ACERs oppgaver på en mer effektiv måte (punkt k i paragraf 24[1]). Her må direktøren først konsultere det berørte medlemsland samt ACERs vertsland, innhente godkjennelse fra Kommisjonen og ACERs administrative styre, samt utføre en passende kost-nytte-analyse og spesifisere omfanget av aktiviteter som skal utføres av det lokale kontoret (andre avsnitt av paragraf 24[1]).

Som nevnt ovenfor (se punktliste i Regulatorstyret), skal regulatorstyret komme med en uttalelse om en rekke spesifiserte temaer. **Direktøren kan kun vedta disse uttalelsene, anbefalingene eller beslutningene dersom de får en positiv uttalelse fra regulatorstyret**. I tilstrekkelig tid før utkast til uttalelser, anbefalinger eller beslutninger går til avstemning i regulatorstyret skal direktøren sende

forslagene til utkast til uttalelser, anbefalinger eller beslutninger til høring i den relevante arbeidsgruppe. **Direktøren skal ta hensyn til kommentarer og endringsforslag fra regulatorstyret, og skal legge fram et revidert utkast** for regulatorstyret. Direktøren kan også tilbakekalle egne utkast hvis hen er uenig med endringsforslagene, men dette må i så fall begrunnes. Dersom et utkast trekkes, kan direktøren legge fram et nytt forslag. Også her må avvik fra regulatorstyrets kommentarer og endringsforslag begrunnes. **Dersom et slikt nytt utkast ikke godkjennes av regulatorstyret,** fordi sistnevntes kommentarer og endringsforslag ikke er tatt hensyn til, **kan direktøren revidere teksten i utkastet ytterligere i overensstemmelse med de endringsforslag og kommentarer foreslått av regulatorstyret** med henblikk på å oppnå en positiv uttalelse fra dette uten ytterligere høring av den relevante arbeidsgruppen og uten ytterligere skriftlig begrunnelse (paragraf 24[2]).

Klageadgang i nemd og domstol

Paragrafer i ACER-forordningen: «Article 25 Creation and composition of the Board of Appeal», «Article 26 Members of the Board of Appeal», «Article 27 Exclusion and objection in the Board of Appeal», «Article 28 Decisions subject to appeal», «Article 29 Actions before the Court of Justice»

Klagenemden består av seks medlemmer (pluss vara) fra nåværende eller tidligere høytstående ansatte i nasjonale energi- eller konkurransetilsyn, eller andre EU- eller nasjonale institusjoner som har relevant ekspertise om energisektoren. Beslutninger må støttes av 4 av 6 medlemmer, dvs. beslutninger kreves to tredjedels flertall (paragraf 25). Medlemmene skal være uavhengige, og kan ikke ha andre verv i ACER (paragraf 26). Medlemmene skal ikke delta i klagebehandling av saker de har vært involvert i eller dersom de har representert en av partene som anker (paragraf 27).

Hvilke saker kan ankes? Enhver beslutning ACER tar under punkt d i paragraf 2 kan ankes til klagenemd (se oversikt i Tabell 3 på neste side). Alle som får en ACER-beslutning rettet mot seg kan anke, inkludert nasjonale energitilsyn. Andre aktører enn den ACERs beslutning retter seg mot kan også anke dersom beslutningen berører dem direkte og individuelt (paragraf 28). Dersom alle muligheter for klagebehandling i klagenemd er forsøkt, **kan saken ankes videre til EU-domstolen** (paragraf 29).

Tabell 3: Individuelle beslutninger tatt av ACER som kan ankes.

ACER kan vedta individuelle beslutninger om: - Utlevering av informasjon - Godkjennelse av metoder knyttet til bruk av eksisterende utenlandskabler (metoder for bruk av flaskehalsinntekter, og for vilkår, betingelser og metoder under nettverkskoder) - Godkjennelse av forslag til nye budområder der de relevante nasjonale energitilsynene ikke er blitt enige innen angitt frist - Tekniske spørsmål der ACER har fått vedtakskompetanse - Regulatoriske spørsmål der nasjonale energitilsyn ikke er blitt enige - Regionale koordineringssentre - Godkjenne metoder og tekniske spesifikasjoner knyttet til vurdering av hvorvidt produksjonskapasitet er tilstrekkelig - Godkjenne metoder for identifisering av krisescenario - Unntakssøknader - Fordelingsnøkkel for ny infrastruktur - Engrosmarkeder

Øvrige paragrafer i kapittel 2

ACERs **juridiske status** er et EU-organ og representeres utad av direktøren (paragraf 16). Direktøren skal forberede **arbeidsprogram** for kommende år (årlig og flerårig), som vedtas av administrativt styre etter positiv innstilling fra regulatorstyre (paragraf 20).

Ved behov, og særlig for å støtte direktøren og regulatorstyret i arbeidet med regulatoriske spørsmål og for å forberede uttalelser, anbefalinger og beslutninger (se punktliste i Regulatorstyret), skal det administrative styret opprette eller avvikle **arbeidsgrupper** på forslag fra direktøren og regulatorstyret. Godkjennelse fra regulatorstyret er en forutsetning. Arbeidsgruppene består av eksperter fra ACER og fra nasjonale energitilsyn (paragraf 30).

Øvrige bestemmelser (kapittel 3 og 4, paragrafene 31-47)

Kapittel 3 Budsjettets fastsettelse og struktur

ACERs budsjett er **finansiert av EU-budsjettet**, avgifter betalt til ACER etter paragraf 32, frivillige bidrag fra medlemslandene eller fra nasjonale energitilsyn m.m. (paragraf 31).

I 2019 fikk ACER lov til å ta seg betalt gjennom **avgifter** for enkelte tjenester (paragraf 32):

- søknader om unntaksbestemmelser etter paragraf 10, eller for beslutninger om grensekryssende kostnadsfordeling etter paragraf 12 av Infrastrukturforordningen

- for innsamling, håndtering, prosessering og analyse av informasjoner innrapportert fra markedsaktører (evt. noen som rapporterer på deres vegne) under paragraf 8 i Remit-forordningen.

Kommisjonen bestemmer nivået til slike gebyrer og hvordan de skal betales, etter en offentlig høring og etter å ha konsultert ACERs to styrer. Gebyrene skal stå i forhold til ACERs arbeidsmengde, være ikke-diskriminerende og skal ikke utgjøre en unødvendig belastning for markedsaktører finansielt eller administrativt. Kommisjonen skal jevnlig vurdere nivået på gebyrene, og kan gjøre endringer. Ellers handler kapittel 3 om mer administrative regler for budsjett og pengebruk, som hvordan budsjettet skal utarbeides (paragraf 33), gjennomføring og kontroll av budsjettet (paragraf 34), regnskap (paragraf 35), finansielle regler (paragraf 36) og tiltak mot svindel (paragraf 37).

Kapittel 4 Generelle og avsluttende bestemmelser

ACER er åpen for deltakelse fra **tredjeland** som har inngått avtaler med EU og som har innlemmet relevant EU-lovgivning. Dersom tredjeland har gitt ACER mandat til å koordinere sine nasjonale energitilsyn, kan ACER utføre sine oppgaver under paragrafene 3 til 13 (paragraf 43).

Kommisjonen er bedt om å komme med **evalueringer** av ACER-forordningen, som kan munne ut i lovforslag (paragraf 45):

- hvilke resultater ACER har oppnådd med hensyn til dets målsetninger, mandat og oppgaver, og evt. behov for å endre ACERs mandat og de finansielle konsekvensene av en slik endring (evaluere med assistanse fra en uavhengig ekspert innen 5. juli 2024, deretter hvert 5. år)
- ACER-forordningen og særlig ACERs oppgaver som involverer individuelle beslutninger,[31] og evt. legge fram et lovforslag (innen 31. oktober 2025, deretter hvert 5. år)

Resten av paragrafene dreier seg om generelle og avsluttende bestemmelser, som diplomatiske forhold knyttet til hovedkontor (paragraf 38), regler for personale (paragraf 39), ansvar i kontraktsforhold (paragraf 40), åpenhet og kommunikasjon (paragraf 41), beskyttelse av klassifisert og sensitiv ikke-klassifisert informasjon (paragraf 42), språkordning (paragraf 44), samt forordningens opphevelse (paragraf 46) og ikrafttreden (paragraf 47).

[31] Om hensiktsmessig skal Kommisjonen her ta hensyn til resultatene fra vurderingen som gjøres etter paragraf 69(1) i Elektrisitetsforordningen.

Nyttige lenker

EU/EØS-nytt
Alle som vil kan abonnere på Stortingsbibliotekets nyhetsbrev om EU/EØS-saker
https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt

Europalov
Oversikt over status for EØS-innlemmelse. Egne temasider om ulike politikkområder
https://www.europalov.no
https://www.europalov.no/omrade/energi

Legislative Observatory
Oversikt over forslag til nye EU-lover som er under forhandlinger i EU
https://oeil.secure.europarl.europa.eu

Oversikt over pågående offentlige høringer
Alle som vil kan delta i offentlige høringer i EU. Kommisjonen bruker disse høringene til å få innspill som tas med i utarbeidelsen av nye EU-lover.
https://ec.europa.eu/info/consultations_en

REMAP
Hvordan utvikler EUs energimarkedspolitikk seg over tid, og hvilke ringvirkninger har det for den norske strategien for kraftmarkeder? På prosjektets hjemmeside finner du blant annet flere kortnotater (REMAP Insights) om ulike temaer i Ren energi-pakken, som kapasitetsmekanismer, opprinnelsesgarantier, integrerte klima- og energiplaner, budområder, prisregulering m.m.
Forskningsprosjektet (2018-2021) er finansiert av Forskningsrådet med delfinansiering fra forvaltning og næringsliv, og ledes av Fridtjof Nansens Institutt.
https://www.fni.no/projects/remap

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Fridtjof Nansens vei 17 | P.O. Box 326 | NO-1326 Lysaker | Norway
Telephone (+47) 67 11 19 00 |E-mail post@fni.no | www.fni.no